

Innovation durch Kleinräumigkeit? Wissens- und Deutungsmuster in der Nordrhein-Westfälischen Jugendhilfe

Dirks, Sebastian; Kessl, Fabian; Obert, Hannah

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dirks, S., Kessl, F., & Obert, H. (2019). *Innovation durch Kleinräumigkeit? Wissens- und Deutungsmuster in der Nordrhein-Westfälischen Jugendhilfe*. (FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik, 18). Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. (FGW). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67763-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



FGW-Studie

Vorbeugende Sozialpolitik 18

Ute Klammer, Ralitsa Petrova-Stoyanov (Hrsg.)



Sebastian Dirks, Fabian Kessl, Hannah Obert

Innovation durch Kleinräumigkeit?

Wissens- und Deutungsmuster zur Sozialraumorientierung
in der nordrhein-westfälischen Jugendhilfe



Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.)
Kronenstraße 62
40217 Düsseldorf

Telefon: 0211 99450080
E-Mail: info@fgw-nrw.de
www.fgw-nrw.de

Geschäftsführender Vorstand

Prof. Dr. Dirk Messner, Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

Themenbereich

Vorbeugende Sozialpolitik
Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied
Ralitsa Petrova-Stoyanov, wissenschaftliche Referentin

Layout

Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung

Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen

ISSN

2567-0050

Erscheinungsdatum

Düsseldorf, Juni 2019

Innovation durch Kleinräumigkeit?

Wissens- und Deutungsmuster zur Sozialraumorientierung in der nordrhein-westfälischen Jugendhilfe

Auf einen Blick

- Sozialraumorientierung bewirbt sich, nicht nur in Nordrhein-Westfalen, seit einigen Jahren als Leitkonzept (Programm) einer vorbeugenden Sozialpolitik.
- Das Programm Sozialraumorientierung ist durch bestimmte Wissens- und Deutungsmuster auf Seiten der beteiligten Akteur_innen gekennzeichnet. In der vorliegenden Studie wurden diese Muster aus Gesprächen mit Fachkräften und Führungskräften der öffentlichen Jugendhilfe (Allgemeiner Sozialer Dienst/ASD) und aus Gesprächen mit Vertreter_innen der Landesebene rekonstruiert.
- Die konkrete Ausgestaltung des Programms SRO erweist sich als kommunal sehr unterschiedlich ausgeprägt:
 - Die Fachkräfte des ASD verstehen Sozialraumorientierung vor allem als selbstverständlichen Teil einer sozialpädagogischen Haltung. Diese finde ihren Ort unter anderem in interinstitutionellen und multiprofessionellen lokalen Netzwerken. In diesen lasse sich, auf Basis einer (informellen) Struktur, die Gestaltung von Hilfen vereinfachen.
 - Die kommunale Leitungsebene verspricht sich von einer kleinräumigen Neuorganisation der Jugendhilfe vor allem eine verbesserte Fachlichkeit, deren Auswirkungen langfristig auch den kommunalen Haushalt entlasten sollen.
 - Die Landesvertreter_innen betrachten Sozialraumorientierung primär als ein Steuerungsinstrument: Mit einem kleinräumigem Monitoring und einer integrierten Planung soll auf zunehmende Segregationstendenzen in den Kommunen reagiert werden.

Abstracts

Innovation durch Kleinräumigkeit? Wissens- und Deutungsmuster in der Nordrhein-Westfälischen Jugendhilfe

Vorbeugende Sozialpolitik sucht die Entstehung und Verstetigung sozialer Problemlagen zu verhindern. Seit einigen Jahren bewirbt sich Sozialraumorientierung im deutschsprachigen Raum erfolgreich als Leitkonzept (Programm) einer derartigen präventiv ausgerichteten Sozialpolitik. Das Forschungsprojekt geht der Frage nach der Umsetzung des Programms Sozialraumorientierung im Feld der nordrhein-westfälischen Kinder- und Jugendhilfe nach. Dazu rekonstruiert der vorliegende Bericht Wissens- und Deutungsmuster der für die Programmumsetzung relevanten Akteur_innen auf der kommunalen Erbringungsebene und der suprakommunalen Programmebene. Die Rekonstruktion dieser Wissens- und Deutungsmuster geschieht auf Basis der empirischen Datenerhebung durch Expert_inneninterviews und *focus groups*. Die akteursorientierte Analyse verspricht systematische Einsichten in den konkreten Implementationsprozess der Sozialraumorientierung in NRW, auf deren Basis eine bessere Passung zwischen den einzelnen Landesprogrammen und deren Umsetzung auf Landes- und kommunaler Ebene möglich sein wird. Das Projekt will mit seinen Ergebnissen zur professionellen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe wie der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen in NRW beitragen.

Innovation at a Small Scale? Patterns of Knowledge in German Youth Welfare (NRW)

Social Policy as a strategy for prevention is programmed to avoid the formation and consolidation of social problems. In the last years in the German speaking contexts community approaches are more and more discussed in this context. Those approaches seem to offer a leading strategy for such kind of social policy. The following report is documenting and discussing the research findings from the German project “Innovation at a Small Scale? Patterns of Knowledge in German Youth Welfare (NRW)”. The leading research question for this project has been the question on the implementation of community approaches as ‘small scale interventions’ in the field of youth welfare. Therefore, social workers, managers and coordinators on the federal level have been interviewed (expert interviews, focus groups) in the project.

Such an actor-centered research can offer systematic insights in the current processes of implementing community approaches in the field of youth welfare. On that basis, ‘matching problems’ between the current programs (especially on the federal level) and the everyday life practice of social workers and managers in youth welfare (on the level of the single community) can be solved. The aim of the project is to contribute to the further professionalisation of youth welfare, not only in Germany.

Danksagung

Unseren externen Expert_innen – Anselm Böhmer (Weingarten/D), Caroline Haag (St. Gallen/CH), Elisabeth Hammer (Wien/A), Josef Koch (Frankfurt a.M./D), Sandra Landhäußer (Tübingen-Frankfurt a.M./D), Peter Marquard (Hamburg/D) und Christoph Stoik (Wien/A) – und unserer internationalen Fachberatung (Christian Reutlinger (St. Gallen/CH) möchten wir an dieser Stelle ganz herzlich für Ihre Unterstützung danken. Außerdem danken wir dem Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW), insbesondere den Verantwortlichen für den Themenbereich *Vorbeugende Sozialpolitik*, und dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft NRW für die Begleitung und Förderung unseres Projektes. Schließlich und mit besonderem Ausdruck gilt unser Dank allen unseren Gesprächspartner_innen in den nordrhein-westfälischen Kommunen, den Landesstellen, Ministerien und Fachabteilungen. Ohne sie wäre dieses Projekt nicht umsetzbar gewesen.

Wuppertal und Hamburg im Februar 2019

Fabian Kessl und Sebastian Dirks

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	v
Abkürzungsverzeichnis	v
Anmerkung zum Umgang mit dem empirischen Material	vi
1 Sozialraumorientierung: Leitkonzept vorbeugender Sozialpolitik.....	1
1.1 Das ‚Programm Sozialraumorientierung‘: gemeinsame Wissensbestände und gemeinsamer Deutungshorizont	2
1.2 Unschärfen und Blindstellen in der Umsetzung des Programms Sozialraumorientierung	5
1.3 Zur Umsetzung, Konkretisierung und Übersetzung des Programms Sozialraumorientierung	9
1.4 Fragestellung und methodische Umsetzung: Analyse der Deutungen und Konzepte der Akteur_innen	10
2 ‚Was ist nun Sozialraumorientierung in den Augen der beteiligten Akteur_innen?‘ – Rekonstruktionen der Wissens- und Deutungsmuster auf kommunaler und überkommunaler Ebene	16
2.1 Thematisierung von Sozialraumorientierung auf der kommunalen Ebene: Die Wissens- und Deutungsmuster der Leitungs- und Fachkräfte im ASD	16
2.1.1 Muster und Themenfelder der kommunalen Akteur_innen.....	17
2.1.2 Die kommunale Praxis der Sozialraumorientierung in Nordrhein-Westfalen.....	49
2.2 Sozialraumorientierung und kommunale Spezifik	61
2.2.1 Von der Einzigartigkeit der Kommunen	61
Drei Portraits: Muster der sozialräumlichen Neujustierung und Reorganisation.....	67
2.3 Die überkommunale Ebene (Landesprogramme): Sozialraumorientierung als Planungs- und Steuerungskonzept für die kommunale Administration.....	79
2.3.1 Sozialraumorientierung: Modernisierung durch wissens(chäfts)basierte Planung	83
2.3.2 Prävention durch strategische Sozialplanung	90
2.3.3 Segregation und soziale Mischung	95
3 Das Programm Sozialraumorientierung: Perspektiven und offene Fragen	101
Literatur.....	106
Über die Autor_innen.....	111

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Sample und Transferstruktur	12
Abbildung 2: Externe Expert_innen	15

Abkürzungsverzeichnis

ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
NRW	Nordrhein-Westfalen
SGB	Sozialgesetzbuch

Anmerkung zum Umgang mit dem empirischen Material

Dieser Forschungsbericht zitiert die im Forschungsprozess durchgeführten Expert_inneninterviews und *focus groups*. Die Gespräche wurden audiografiert und im Anschluss nach wissenschaftlichem Standard transkribiert, d. h. auf Zeichensetzung wurde verzichtet. Um das Material nicht zu verfremden, wurde gesprochene Sprache weder stilistisch noch grammatikalisch angepasst. Längere Sprechpausen sind ebenso markiert wie das Lachen der Gesprächspartner_innen. Entsprechend gestalten sich die Zitate im folgenden Text. Lediglich den Redefluss bestätigende Äußerungen der Interviewer_innen wurden für die Geschlossenheit der Aussagen aus den Zitaten genommen. Sprechpausen sind mit Klammern und ungefähre Dauer in Sekunden markiert (eine Pause von zwei Sekunden entsprechend mit „(2)“).

Die Transkripte wurden in eine Software zur qualitativen Datenanalyse eingelesen, die dem Material eine durchgehende Absatznummerierung zuwies. Die zitierten Sequenzen tragen jeweils einen Schlüssel, der die Zitate den Transkripten zuweist:

Kommunale Ebene: ‚[Stadtkürzel]_[Interviewpartner_in]_[Sprecher_in] [Absatznummern]‘.

Die jeweiligen Kommunen wurden anonymisiert und erhielten folgende alphabetische Codes: Die Kommunen mit Stadtjugendämtern sind ‚A-Stadt‘, ‚B-Stadt‘, ‚E-Stadt‘ und ‚F-Stadt‘. Die Kreisjugendämter heißen ‚C-Dorf‘ und ‚G-Hausen‘ und aus den kreisfreien Städten wurden ‚D-Burg‘ und ‚H-Berg‘.

Beispiele: „[B_Team_B, 23-36]“ zitiert die Absätze 23-36 aus der *focus group* mit dem ASD-Team aus B-Stadt. Es spricht Mitarbeiter_in B.

„[D_Expert, 34]“ zitiert Absatz 34 aus dem Expert_inneninterview mit der Leitungsebene in D-Burg. Bei Einzelinterviews wurde auf die Auszeichnung der Sprecher_in verzichtet.

Überkommunale Ebene: ‚Expert_[Institution]_[Sprecher_in], [Absatz]‘.

Auch die Programmverantwortlichen (Landesvertreter_innen) wurden anonymisiert und wie folgt mit einem Kürzel für ihre Institution versehen:

- Landesverwaltung: ‚Verw‘
- Landesprogramm: ‚Prog‘
- Beratungsstelle: ‚Berat‘
- zwei überkommunale Verbände: ‚Über1‘ und ‚Über2‘

Beispiel: „[Expert_Prog, 56]“ zitiert das Expert_inneninterview mit einem bzw. einer Mitarbeiter_in zur Koordination und Umsetzung eines Landesprogramms. Bei mehreren Sprecher_innen sind diese separat mit einem Buchstaben ausgewiesen.

1 Sozialraumorientierung: Leitkonzept vorbeugender Sozialpolitik

Vorbeugende Sozialpolitik sucht die Entstehung und Verstetigung sozialer Problemlagen zu verhindern. Seit einigen Jahren bewirbt sich Sozialraumorientierung im deutschsprachigen Raum erfolgreich als Leitbild einer derartigen präventiv ausgerichteten Sozialpolitik. Das Grundversprechen des Programms Sozialraumorientierung ist eine Innovation durch die kleinräumige Ausrichtung von Angebotsstrukturen (insbesondere sozialer Dienstleistungen). Eine solche kleinräumige Leistungserbringung soll nicht nur ein fachliches Innovationspotenzial freisetzen, sondern auch ein effektiveres und effizienteres vorbeugendes Vorgehen mit sich bringen. Grundlage dieser sozialraumorientierten Vorgehensweise ist eine ebenfalls kleinräumig ausgerichtete Planung – insbesondere im Bereich der Stadt- und Sozialplanung: Bedarfslagen werden entlang kleinräumig zugeschnittener Einheiten erhoben, z. B. in Form von Sozialdaten pro Stadtteil. Diese Daten sollen möglichst bedarfsgerechte und damit passgenaue Leistungsangebote gewährleisten. So verlagert die öffentliche Jugendhilfe in manchen Kommunen Beratungsangebote des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) in die Stadtteile, in denen eine besonders hohe Quote an Ein-Eltern-Familien im Armutsrisiko vorliegt.

Trotz dieses Grundverständnisses einer kleinräumigen Ausrichtung wird unter ‚Sozialraumorientierung‘ in unterschiedlichen Arbeits- und Politikfeldern (z. B. Behindertenhilfe, Gesundheitsprävention oder Armutsbekämpfung), aber auch innerhalb eines einzelnen Arbeitsfeldes wie der Jugendhilfe sehr Unterschiedliches verstanden. Das Programm Sozialraumorientierung nimmt also in seiner konkreten Form sehr unterschiedliche Gestalt an: z. B. in der Übersetzung in ein Handlungskonzept für ein spezifisches Arbeitsfeld, als Organisationskonzept für einen sozialen Träger oder in Form eines entsprechenden fachlichen Selbstverständnisses.

Um es wiederum am Beispiel der Jugendhilfe zu illustrieren: Sozialraumorientierung tritt dort als Beteiligungsstrategie in der Jugendarbeit ebenso wie als Strategie zur Reduktion von Fallzahlen in den Hilfen zur Erziehung auf. Strategien der Sozialraumorientierung werden darüber hinaus aber auch als Initiativen zur Aktivierung von Stadtteilbevölkerungen oder als Instrument zur Stärkung der Position von Adressat_innen und Nutzer_innen generell präsentiert. Zwar spielt das Programm Sozialraumorientierung inzwischen in vielfältigen Arbeits- und Politikfeldern eine Rolle. Die längste Tradition und seine stärkste Ausprägung findet es aber immer noch in den Feldern personenbezogener sozialer Dienstleistungen. Im vorliegenden Bericht wird Sozialraumorientierung als Konzept vorbeugender Sozialpolitik deshalb auch in diesem Bereich, konkret am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen (NRW), reflektiert.

1.1 Das ‚Programm Sozialraumorientierung‘: gemeinsame Wissensbestände und gemeinsamer Deutungshorizont

Als *Programme* werden im Folgenden gemeinsame Wissens- und Deutungsmuster verstanden, die sich in der Umsetzung bestimmter Strategien und Maßnahmen an unterschiedlichen Orten und in unterschiedlichen Bereichen zeigen (vgl. auch Rossi/Freeman 1993; Owen/Rogers 1999, S. 24). Das Programm Sozialraumorientierung beschreibt insofern keine fixierte Vereinbarung, die an irgendeiner Stelle schriftlich verbindlich niedergelegt ist, sondern ein Leitbild, das sich erst in seiner Konkretion in bestimmten Arbeitsfeldern, Organisationen oder einem spezifischen fachlichen Selbstverständnis widerspiegelt. Insofern ist das Programm Sozialraumorientierung kein Kanon oder eine Konstitution, auch keine fixe Vorgabe oder eine Gebrauchsanweisung für eine vorbestimmte Vorgehensweise. Ein Programm beschreibt im hier verwendeten Sinne vielmehr ein Leitbild, das sich an unterschiedlichen Stellen und in unterschiedlicher Weise realisiert, eben in einzelnen Ausformulierungen als konkretes Organisationskonzept eines Trägers von Jugendhilfeleistungen oder in der fachlichen Haltung der beteiligten Akteur_innen (Leistungs- und Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe). Das Programm der Sozialraumorientierung wird in diesen (lokalen) Konkretionen überhaupt erst sichtbar.

Sozialraumorientierung ist ein Leitbild, unter anderem für die Jugendhilfe, das in unterschiedlichen Handlungsstrategien, Fach- und Organisationskonzepten auftaucht – aber auch im Kontext politischer Steuerungsstrategien. Beobachtbar ist das Programm Sozialraumorientierung in der Art und Weise, wie die beteiligten Akteur_innen, Leistungs- und Fachkräfte, aber auch Nutzer_innen und politisch verantwortliche Personen über ihr Tun sprechen und dieses begründen.

Das Programm Sozialraumorientierung als Leitbild für eine vorbeugende Sozialpolitik im Bereich personenbezogener Dienstleistungen ist insofern auch nicht deckungsgleich mit einzelnen sozialraumorientiert ausgerichteten Landesprogrammen in NRW, wie der Landesinitiative *Kommunale Präventionsketten* oder dem Projektaufruf *Zusammen im Quartier – Kinder stärken – Zukunft sichern*¹. Das Programm Sozialraumorientierung beschreibt vielmehr die in all diesen konkreten Landesprogrammen mehr oder weniger vertretene gemeinsame Logik, die sich zum einen in Programmzielen wie der *Dezentralisierung*, der *Partizipation* und der *Aktivierung* manifestiert und die eine erfolgreiche Prävention gewährleisten soll; und zum anderen prägt alle diese Landesprogramme eben ein *kleinräumiger* Blick auf Problemlagen und die Ausrichtung auf eine ebenfalls kleinräumige Bearbeitung. Die einzelnen Landesprogramme konkretisieren und spezifizieren diese Ziele und diese Zugangsweise konzeptionell für einzelne Aspekte, wie die In-

¹ Mit dem Regierungswechsel im Jahr 2017 wurde der Titel des letztgenannten Landesprogrammes verändert: Aus *Starke Quartiere, Starke Menschen* wurde *Zusammen im Quartier – Kinder stärken – Zukunft sichern*. Damit haben sich auch inhaltliche Schwerpunkte im Landesprogramm leicht verschoben. Das hatte aber keine grundlegende Auswirkung auf dessen kleinräumige Ausrichtung.

tegration von Migrant_innen (Programm *Integration im Sozialraum*), oder für bestimmte Bereiche, wie die Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Das Programm Sozialraumorientierung fasst im Unterschied zu diesen spezifischen Landesprogrammen eine gemeinsame, nicht fixierte *Programmlogik*, die sich erst in den einzelnen Landesprogrammen, in ihrer konzeptionellen Gestalt, repräsentiert. In diesem Sinne sind die einzelnen Landesprogramme als erste Konkretisierungsebene des Programms Sozialraumorientierung zu verstehen. Das zeigt sich im vorliegenden Fall unter anderem in der Ausformulierung spezifischer Förderbedingungen (Förderrichtlinien), mit denen bereits sozialraumorientierte Deutungsmuster zugrunde gelegt werden.

Das Programm Sozialraumorientierung formt sich in also erst in fachlichen Handlungskonzepten, z. B. dem eines Wohlfahrtsverbandes, oder in einem Organisationskonzept eines freien Trägers der Jugendhilfe aus. Dort lässt sich nachlesen, was z. B. der Wohlfahrtsverband mit ‚Sozialraumorientierung‘ meint, wie das Programm Sozialraumorientierung also für konkrete Zusammenhänge übersetzt und damit erst konkret wird. In der alltäglichen Praxis dagegen bleibt das Programm Sozialraumorientierung dem fachlichen Tun der Akteur_innen im Feld zumeist nur immanent: Leitungs- wie Fachkräfte beziehen sich im Moment ihres pädagogischen Tuns also zumeist nicht explizit auf dieses Programm oder seine konkreten Übersetzungen, sondern auf die routinisierten fachlichen Strategien, wenden passende methodische Instrumente an und nutzen die jeweilige Konzeption, in die die Logik des Programms gegebenenfalls übersetzt ist. Sozialraumorientierung begegnet uns in einem Arbeitsfeld, z. B. in der Jugendhilfe, daher erst in dieser Konkretion (zweite Konkretisierungsebene). Aber all diese sehr unterschiedlichen, zum Teil sogar widersprüchlichen Perspektiven und Vorgehensweisen sind nicht zufällig unter der Überschrift ‚Sozialraumorientierung‘ zu versammeln, denn ihnen sind gewisse Grundannahmen gemeinsam. In diesem Sinne sind Programme eben wissensförmig (vgl. Kessler/Krasmann 2019, S. 282): Sie stellen ein bestimmtes Wissen bereit, das die Deutung sozialer Zusammenhänge in einer bestimmten Weise nahelegt. Dieses Wissen ist aber im Fall des Programms Sozialraumorientierung nur indirekt erfassbar, weil sein Leitbild nicht in einer gültigen institutionellen oder fachlichen Vorgabe, einem Gesetzeskanon oder einer gültigen fachlichen Handlungskonzept, ausformuliert und platziert wurde (vgl. dazu ausführlich Kapitel 1.3).

„Programme sind wissensförmig: Sie setzen ein Wissen von der Realität voraus oder machen ein Realitätsfeld zum Objekt des Wissens und auf diese Weise zum Gegenstand des Programmierens (vgl. Gordon 1980, S. 248). Sie stellen somit bestimmte Formen gesellschaftlicher Problematisierung dar und schon auf diese Weise formen sie die Realität, die sie in ihrer Sprache und Denkweise zuschneiden. Indem sie Probleme definieren und Ziele formulieren (...), legen Programme Gegenstandsbereiche und die Relevanz von Gegenständen fest, und sie zeigen die Richtung an, auf die hin die Realität zu verändern ist (vgl. Lemke 1997, S. 147). [...]

Programme sind kein Abbild der Realität. Sie sagen noch nichts über das konkrete Handeln und ihre eigene Wirkung aus, aber sie artikulieren die Intention, haben das Potenzial und nicht selten entwickeln sie auch das passende Instrumentarium, um politische und soziale Prozesse zu steuern.

Programme sind performativ, gerade darin dass sie visionär sind, dass sie Erstrebenswertes projizieren und Wege und Verfahren aufzeigen, die dahin führen sollen. Sie rationalisieren Formen der Machtaus-

übung und verknüpfen sich mit Machtverhältnissen. Indem sie Problemfeststellungen, Ziele und Strategien der Bearbeitung ins Verhältnis zueinander setzen, artikulieren sie Denkweisen und etablieren bestimmte Ordnungsvorstellungen. Sie formen die Realität in dieser Rationalität. Dies geschieht nicht nur auf dem Papier, vielmehr können Programme sich in Praktiken einschreiben, und das ist es, was ihre Realitätsmächtigkeit ausmacht (vgl. Miller/Rose 1993, S. 78; Foucault 2005). Sie können sich in institutionalisierten Verfahren und Abläufen durchsetzen und sich [...] materialisieren. Strategische Räume, die sich in Anordnungen, Regelungen und Praktiken bilden, lassen sich daher ihrerseits als Programme dechiffrieren, die das Verhalten von Akteuren steuern. [...] Die Analyse von Programmen geht [...] nicht davon aus, dass diese einfach umgesetzt werden [...].

Nicht ob oder wie Programme richtig umgesetzt werden, gilt es daher zu eruieren, auch nicht, ob die Ziele, die sie formulieren, prinzipiell wünschenswert oder ihre Lösungsvorschläge geeignet sind. Es gilt aber sehr wohl die Bedingungen auszuloten, unter denen bestimmte Normen wirksam werden, und zu untersuchen, mit was für einer Gesellschaft wir es zu tun haben, die bestimmte Probleme als die ihren akzeptiert, in bestimmter Weise diskutiert und traktiert. Gegenstand einer solchen Programmanalyse sind somit die Denk- und Sichtweisen, die Programme vermitteln [...]“ (Kessl/Krasmann 2019, S. 282-283).

Folgt man der gegenwärtigen deutschsprachigen Fachdebatte, so prägen insbesondere die genannten drei Ziele das Programm Sozialraumorientierung: das Ziel der Dezentralisierung (der Angebotsstrukturen), der Partizipation (von Bürger_innen) und der Aktivierung (von Adressat_innen und Nutzer_innen).

Die Fachdebatte zur Sozialraumorientierung macht insbesondere drei Programmziele von Sozialraumorientierung aus: Dezentralisierung, Partizipation und Aktivierung. Sozialraumbezogene Strategien und Maßnahmen dienen demzufolge dem Umbau der Organisationsstruktur von Angeboten (z. B. im Sinne der Bürgernähe von kommunalen Dienstleistungen oder des Aufbaus von Sozialraumteams), der Ermöglichung und Steigerung der Beteiligung (z. B. des bürgerschaftlichen Engagements oder der Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planungsprozessen) und damit insgesamt der Mobilisierung von Menschen (z. B. den Bewohner_innen eines Stadtteils).

Folgt man der vorherrschenden Fachdebatte noch einen Moment länger, so wird deutlich, warum mit diesen drei Programmzielen der umfassendere Horizont einer vorbeugenden Sozialpolitik in den Fokus gerückt werden soll. Strategien und Maßnahmen, die eine kleinräumige Ausrichtung von Erbringungsstrukturen (Programmziel 1: Dezentralisierung), eine nahräumliche Einbindung der Nutzer_innen in ihr Lebensumfeld (Programmziel 2: Partizipation) und eine Mobilisierung des direkten Wohnumfeldes der Nutzer_innen (Programmziel 3: Aktivierung) erreichen sollen, dienen dem Selbstanspruch nach dazu, eine soziale Integration der betroffenen Personen und Gruppen bereits im Vorfeld einer andernfalls notwendigen, aufwendigeren Hilfeleistung zu gewährleisten. Dieses umfassende Präventionsversprechen macht Sozialraumorientierung zu einem hochattraktiven Leitbild, was seine Omnipräsenz im Feld personenbezogener sozialer Dienstleistungen erklärt – aber nicht nur dort, sondern inzwischen auch in vielen angrenzenden Feldern, wie der Armutsbekämpfung oder der Gesundheitsprävention. Ja, mehr noch –

das lässt sich im Vorgriff auf die im vorliegenden Bericht vorgestellten Ergebnisse bereits an dieser Stelle sagen: Mit dem Programm der Sozialraumorientierung soll sich, zumindest aus Sicht von Programmverantwortlichen (z. B. auf der Landesebene in NRW), sogar eine organisationale Klammer um diese unterschiedlichen kommunalen Verwaltungsbereichen spannen lassen (vgl. Kapitel 2.3). Eine kleinräumige Planung soll also nicht nur die Bedarfe in den Vordergrund rücken, sondern von dort aus auch die – dann kleinräumig ausgerichteten – Planungsaktivitäten der Kommunalverwaltung mit einer gemeinsamen Stoßrichtung ausrichten. Sozialraumorientierung verspricht also auch eine Zusammenarbeit, die angesichts der behördlichen Sortierung in Fachabteilungen zumeist schwierig ist – schließlich müssten mit ihr die behördlichen Zuständigkeitsgrenzen überwunden werden.

Um das Programm der Sozialraumorientierung empirisch erfassen zu können, wurden im durchgeführten Forschungsprojekt die Deutungsweisen der beteiligten Akteur_innen in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe erfasst und analysiert. Das geschah am Beispiel der nordrhein-westfälischen Jugendhilfe, genauer gesagt: in acht Kommunen in Bezug auf die Deutungsmuster der beteiligten Akteur_innen in dem landläufig *Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)* genannten Teil der öffentlichen Jugendhilfe sowie in fünf überkommunalen Institutionen, die sich für die Ausgestaltung, Formulierung und Umsetzung sozialraumorientiert ausgerichteter Landesprogramme verantwortlich zeigen (zum Sample vgl. Kapitel 1.3).

1.2 Unschärfen und Blindstellen in der Umsetzung des Programms Sozialraumorientierung

Sozialraumorientierung ist vieles zugleich, das wurde bereits deutlich: z. B. Effizienz- und Effektivitätsversprechen, fachliche Haltung und politisches Steuerungsinstrument. Damit wird als Sozialraumorientierung auch manches präsentiert, was zumindest auf den ersten Blick so gar nicht zusammenpasst: So will Sozialraumorientierung unter anderem primär-präventives Konzept sein, mit dem tendenziell *mehr Menschen* erreicht werden können, zugleich will es ein Sparprogramm zur *Reduktion* von Fallzahlen sein. Sozialraumorientierung soll präventiv sein, wird aber an kleinräumigen Zusammenhängen ausgerichtet, in denen überdurchschnittlich hohe Problemlagen identifiziert wurden (z. B. in sogenannten benachteiligten Stadtteilen). Sozialraumorientierung will näher an die Menschen heranrücken, stellt aber die Bearbeitung von Räumen in den Mittelpunkt. Doch nicht nur diese Widersprüchlichkeit prägt das Programm Sozialraumorientierung auf den unterschiedlichen Konkretisierungsebenen häufig, sondern auch noch ein weiteres Charakteristikum: Sozialraumorientierung will vor allem immer positiv sein. Ähnlich wie die Perspektiven einer ‚Ambulantisierung‘ von Angebotsstrukturen in der Kinder- und Jugendhilfe generell oder das Programm der ‚Inklusion‘ in schulischen und sozial- wie sonderpädagogischen

Bereichen scheint ‚Sozialraumorientierung‘² fast nur positive Assoziationen hervorrufen zu können. Mehr noch: Während gewollte und ungewollte Nebenfolgen der Ambulantisierung und auch der Inklusion zumindest diskutiert werden, finden sich solche Hinweise zwar auch in Bezug auf das Programm der Sozialraumorientierung. In diesem Fall bestätigen aber auch die kritischen Stimmen die positive Aufladung des Programms der Sozialraumorientierung. Denn ihr Bemühen ist es weitgehend, mit ihrer kritischen Betrachtung erst zu einer fachlich angemessenen Sozialraumorientierung beizutragen (vgl. Seithe/Heintz 2014).

Das Programm Sozialraumorientierung scheint omnipotent zu sein, und das hat Gründe: Als Innovations- und Modernisierungsversprechen erscheint das Programm Sozialraumorientierung in den Augen der Protagonist_innen visionär. So verspricht es, eine Modernisierung innerhalb der Kommunaladministration oder innerhalb einer Trägerorganisation zu erreichen, den beteiligten Akteur_innen eine größere Einflussmächtigkeit zu verleihen *und* die Interessen der Adressat_innen in den Fokus der Aufmerksamkeit zu rücken. Diese Versprechen machen das Programm auch an so unterschiedliche Arbeitsfelder und deren Traditionen anschlussfähig wie dasjenige der Gemeinwesenarbeit, der Jugendarbeit oder der Behindertenhilfe, aber eben auch an differente theoriekonzeptionelle Perspektiven, wie diejenigen der Lebensweltorientierung, systemischer Ansätze oder erziehungskritischer Positionen. Noch ein Grund für die Präsenz des Programms Sozialraumorientierung ist seine Vermarktung durch Beratungsinstitute. Diese übersetzen das Programm in konkrete Handlungskonzepte und Umsetzungsinstrumente und präsentieren Kommunen oder Trägern das entsprechende Produkt zum Kauf (z. B. als Organisationsberatung und Fortbildungsangebot). Mit diesen Produkten wird wiederum das Versprechen verbunden, zwei Dinge gleichzeitig anbieten zu können: eine fachliche Innovation und Modernisierung *und* eine effiziente und effektive Reorganisation, z. B. einer Kommunalverwaltung oder einer Trägerstruktur (z. B. freier Träger der Jugendhilfe). Insofern verspricht Sozialraumorientierung als Beratungsprodukt eine fortschrittliche Entwicklung auf fachlicher *wie* auf Organisationsebene – und dies, folgt man dem erklärten Selbstanspruch, auch noch im Namen der Adressat_innen.³ Ein solches omnipotentes Angebot muss Anbietern der Jugendhilfe, öffentlichen wie freien Trägern, fast zwangsläufig attraktiv erscheinen – zumindest solange man den gegebenen Versprechen der Beratungsinstitute Glauben schenkt.

„Die erste Programmformel der Sozialraumorientierung lautet somit: ‚Sozialraumorientierung schaut von unten‘, das heißt, von den betroffenen Menschen und ihren Bewältigungsleistungen her, und nicht von ‚oben‘, das heißt, nicht aus der Perspektive von Politiken oder Gesetzen.

² Die Programme der Inklusion und der Sozialraumorientierung werden in jüngster Zeit auch zunehmend miteinander verknüpft, z. B. in der Form, dass mit einem sozialraumorientierten Vorgehen das Versprechen der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens verbunden wird (vgl. Bestmann 2015; kritisch: Alisch/May 2015).

³ An den entsprechenden Stellen ist von den ‚Interessen‘ und dem ‚Willen‘ der Adressat_innen die Rede, an dem sich sozialraumorientierte Strategien und Maßnahmen auszurichten hätten (vgl. Hinte/Treeß 2007; kritisch dazu Otto/Ziegler 2004).

Sozialraumorientierung grenzt sich weiterhin gegen alte, überkommene Vorgehensweisen ab. Mit der alternativen Feld-, statt der bisherig prioritären Einzelfallorientierung, könne, so das Versprechen, die sozialraumorientierte Umgestaltung

Sozialer Arbeit deren zunehmend verkrustete institutionelle Strukturen aufbrechen (die institutionelle ‚Verkrustung‘ wird unter dem Begriff der Versäulung diskutiert). Sozialraumorientierung ist somit auch ein Modernisierungsversprechen an die Soziale Arbeit: Sozialraumorientierung verspricht ein Fortschrittsprogramm. Die zweite Programmformel lautet also: ‚Sozialraumorientierung ist modern.‘

Mit der Realisierung einer sozialraumorientierten Sozialen Arbeit soll vor allem aber die Möglichkeit sozialpolitischer Mitgestaltung wieder erreicht und Soziale Arbeit zugleich zu einer Gestalterin im Prozess kommunaler Verwaltungsmodernisierung werden. Damit verspricht Sozialraumorientierung, die teilweise lang erkämpften Forderungen vor allem basisorientierter Sichtweisen endlich in die institutionellen und politischen Routinen einspeisen zu können.

Die dritte Programmformel lautet somit: ‚Sozialraumorientierung macht gestaltungsfähig.‘“

(Kessl/Reutlinger 2010, S. 44).

Ein solcher umfassender Anspruch bringt aber selbstverständlich Unschärfen und Blindstellen mit sich. Das Allmachtsversprechen, das mit dem Programm Sozialraumorientierung verbunden wird, erkaufen sich viele Protagonist_innen sozialraumorientierter Strategien und Maßnahmen auf Kosten einer deutlichen konzeptionellen Vagheit. Aus unserer forschersichen Perspektive ist nun interessant, ob diese konzeptionelle Vagheit des Programms Sozialraumorientierung gerade auch von den überkommunalen Programmverantwortlichen reproduziert wird oder ob diese eine Konkretion des Programms vornehmen – schließlich stellt sich ihnen, ähnlich wie den Beratungsinstituten, diese Aufgabe der konzeptionellen Übersetzung des übergeordneten Programms (vgl. dazu Kapitel 2.3.). Außerdem stellt sich empirisch die Frage, wie ein vage konzipiertes Programm, wie das der Sozialraumorientierung, lokal und arbeitsfeldspezifisch konkretisiert wird – wie also in unserem Fall die kommunalen Akteur_innen Sozialraumorientierung konzipieren. Beide Fragen standen im Hintergrund unseres forschersichen Vorgehens, das im Folgenden dokumentiert wird.

Stellt man die weitgehende konzeptionelle Unbestimmtheit des Programms Sozialraumorientierung fest, könnte man sich nun – das ist die erste Option – davon abwenden und mit einem ‚Schulterzucken‘ feststellen, dass das Programm Sozialraumorientierung schlicht unzureichend und daher wenig tauglich für fachlich-konzeptionelle Entscheidungen in der Jugendhilfe vor Ort ist. Die Konsequenz wäre, dass man sich andere konzeptionelle Alternativen sucht. Damit wäre die Frage nach dem Programm der Sozialraumorientierung insofern beantwortet, als es spätestens auf der zweiten Konkretisierungsebene, im konkreten ASD also, als unzureichend zur Seite gelegt würde. Warum sollte man sich auf ein übergeordnetes Programm beziehen, wenn dieses nichts zur Orientierung anbietet? Diese Option überzeugt nun aber nicht so recht, weil eine solche Haltung im Widerspruch zur offensichtlichen Attraktivität des Programms steht. Leitungs- und Fachkräfte wenden sich offensichtlich seit Jahren und immer wieder erneut sozialräumlichen Strategien und Maßnahmen mit der Hoffnung auf Modernisierung und Innovation auf Handlungs- und Organisationsebene zu. Daher scheint eine zweite Option treffsicherer zu sein

und eher auch zu erklären, was im Feld tatsächlich geschieht: Ebenso schulterzuckend, aber eher alltagspragmatisch wenden sich Leitungs- und Fachkräfte der konzeptionellen Ausgestaltung sozialräumlicher Strategien und Maßnahmen vor Ort zu. Verfahren und Instrumente, die sie für die eigene Kommune oder auch den eigenen Verband oder (freien) Träger resp. das eigene Arbeitsfeld für sinnvoll halten, werden von ihnen übernommen – und das relativ unabhängig davon, ob das konzeptionell zu dem passt, was andere tun, bzw. ob es im Detail z. B. in Übereinstimmung mit den Angeboten der Beratungs- und Transferagenturen auf überkommunaler Ebene ist und somit mit einer bestimmten Übersetzung der Ziele des Programms der Sozialraumorientierung übereinstimmen könnte. So naheliegend diese Option nun ist, so wäre auch in diesem Fall die Frage aufgeworfen, warum man sich überhaupt mit einem Programm Sozialraumorientierung beschäftigen sollte? Ja, es würde sich die Frage stellen, ob es ein solches im übergeordneten Sinne überhaupt geben kann. Nun beziehen sich aber all die konkreten Vorgehensweisen und Instrumente vor Ort immer wieder auf die genannten Programmziele – wenn auch in vielfältiger und teilweise auch widersprüchlicher Art und Weise. Und daher scheint die Frage nach der Sozialraumorientierung als Programm selbst nicht so einfach vom Tisch zu wischen zu sein. Aber die forschersische Analyse dieses Programms ist nicht in der Weise möglich, wie es die Unterstellung eines gemeinsamen Programms Sozialraumorientierung auf den ersten Blick suggerieren könnte:

Forscherisch kann kein übergeordnetes Programm der Sozialraumorientierung als Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Analyse angenommen werden – also ein Programm, aus dem sich eine fixierte Vorgabe für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe ableiten ließe.⁴ Vielmehr muss es darum gehen, das Programm Sozialraumorientierung aus den Deutungsweisen und Wissensbeständen der beteiligten Akteur_innen im Feld zu rekonstruieren. Notwendig ist also ein Perspektivwechsel in der Sicht auf das Programm Sozialraumorientierung, um die Konstellation im Feld zu verstehen – andernfalls gerät man aus forschersicher Perspektive in die Gefahr, schlicht programmatische Annahmen, die in der Fachdebatte unter der Überschrift der Sozialraumorientierung vertreten werden und die auch von Beratungsinstituten auf ihre Agenda gehoben werden, zu reproduzieren. Deshalb beschäftigt uns im Folgenden nicht die Frage nach dem Programm Sozialraumorientierung als Quelle fachlicher Entscheidungen auf kommunaler Ebene, sondern

⁴ Gesetzliche Vorgaben, wie das SGB VIII, geben keine entsprechenden Hinweise. Dieser Punkt ist fachpolitisch insofern von immensem Interesse, weil mit den gescheiterten Reformversuchen des SGB VIII in den Jahren 2016/2017, vor der Bundestagswahl in 2017, der Versuch verbunden war, Sozialraumorientierung in einer bestimmten Art und Weise als gesetzliche Formel ins veränderte Gesetz zu schreiben. Inwiefern das bei den erneuten Anläufen zur SGB-VIII-Reform seit Ende 2018 gelingen kann und fachlich dabei eine sinnvolle Übersetzung der Programmziele realisiert wird, ist im Moment der Drucklegung dieses Berichts nicht absehbar. Angesichts der Versuche in der ersten Runde der Gesetzesreform in 2016/2017 ist allerdings fachpolitische Sensibilität geboten, da damals auch wieder nur spezifische Fokussierungen auf Teilaspekte und bestimmte Interpretationen der Programmziele vorgeschlagen wurden.

die Frage, wie die Feldakteur_innen in der kommunalen Jugendhilfe in NRW über Sozialraumorientierung denken: Was sind die Deutungsweisen und Wissensmuster der beteiligten Akteur_innen in Bezug auf das Programm Sozialraumorientierung?

Diese Frage zu beantworten, ist auch deshalb von Bedeutung, weil auch auf einer *organisationalen Ebene* die Umsetzungspraxis erst adäquat untersucht und reflektiert werden kann, wenn die konkreten Deutungs- und Wissensmuster der zuständigen Akteur_innen bekannt sind. Bisher fehlt aber einer solchen Beurteilung der Umsetzungspraxis (die in dem durchgeführten Forschungsprojekt nicht vorgenommen wurde) die notwendige Vergleichsfolie. Eine konkrete Praxis zu einem vagen konzeptionellen Rahmen in Bezug zu setzen, kann systematisch nicht aufklären. Wenn das Versprechen des Programms Sozialraumorientierung aber nur das allgemeine Versprechen einer grundlegenden Innovation und Modernisierung der Kinder- und Jugendhilfe darstellt, ist weder eine begründete Aussage darüber zu treffen, ob ein entsprechendes Fachkonzept (z. B. stadtteilorientierte Soziale Arbeit), die damit verbundenen Fortbildungsmaßnahmen (z. B. ressourcenorientiertes Vorgehen) oder die im Alltag neu verankerten Verfahrensschritte (z. B. Aktivierende Befragung) für eine bestimmte kommunale Situation angemessen sind oder nicht, noch darüber, ob die Jugendhilfe mit solchen Vorgehensweisen und Instrumenten den genannten Programmzielen gerecht werden kann.

1.3 Zur Umsetzung, Konkretisierung und Übersetzung des Programms Sozialraumorientierung

Ein Programm als wissensförmiges Muster der Deutung von Welt zu begreifen, wie es für das Programm der Sozialraumorientierung festzustellen ist, darf nicht mit der Vorstellung einer fixen Vorgabe verwechselt werden (vgl. Kapitel 1.1). Die Umsetzung eines solchen Programms ist immer abhängig vom Tun der beteiligten Akteur_innen. In der Forschung ist die Implementation von fixierten Vorgaben, wie von Gesetzen, oder die Implementation von festgesetzten Maßnahmen, wie in der Schulentwicklung, bekannt und auch etablierte Praxis (vgl. Wollmann 1980; für die Schulentwicklung: vgl. Goldenbaum 2013). Die Vorgehensweise, die für das hier dokumentierte Forschungsprojekt gewählt wurde, muss sich notwendig von einer solchen Implementationsforschung unterscheiden. Sozialraumorientierung stellt eben keine fixe Vorgabe oder einen standardisierten Maßnahmenkatalog dar und kann daher nicht in der gleichen Weise eingesetzt und umgesetzt werden wie ein Gesetz oder eine bestimmte Maßnahme. Das Programm Sozialraumorientierung umfasst bestimmte Programmziele, die erst in konkreten Strategien und Maßnahmen vor Ort konkretisiert werden, und daher kann das Programm nur von dort aus erschlossen, also empirisch rekonstruiert werden.

Das Programm der Sozialraumorientierung stellt keine fixe Vorgabe, wie ein Gesetz, oder ein bestimmtes Instrumentarium, wie eine spezifische Methode, dar. Daher kann nicht dessen Implementation untersucht werden, sondern seine Übersetzung und Umsetzung in den Deu-

tungsweisen der beteiligten Akteur_innen auf den unterschiedlichen relevanten Ebenen (Programmverantwortliche auf Landesebene und Verantwortliche für Durchführung auf kommunaler Ebene: Leitungs- und Fachkräfte der Jugendhilfe).

Die Erkenntnis, dass Feldakteur_innen in entscheidendem Maße an der Umsetzung eines Programms beteiligt sind, hat sich allerdings auch in der Implementationsforschung inzwischen durchgesetzt. Hier wird daher von einem Zusammenspiel von *Top-down*- und *Bottom-up*-Perspektiven gesprochen (vgl. Pant et al. 2008, S. 828-830.; grundlegend: Sabatier 1986): Die erhoffte Innovation wird zwar von oben angestrebt, muss aber von den Akteur_innen auf der Erbringungsebene übersetzt und konkretisiert werden (vgl. O'Toole 1986). Dieser Hinweis bezieht sich gerade auf die Implementation von Programmen und ist daher für die gewählte Vorgehensweise von einiger Bedeutung. Die selbstständige und engagierte Umsetzung durch die ‚Implementeur_innen‘ ist insofern ein entscheidender Faktor der Implementation (vgl. Meisel 1997, S. 21; Palumbo/Callista 1990; Najam 1995). Die Frage nach der Gestalt(ung) des Programms Sozialraumorientierung, wie sie im vorliegenden Fall am Beispiel der öffentlichen Jugendhilfe in NRW vorgestellt und reflektiert wird, nimmt diese Einsicht aus der *akteursorientierten Implementationsforschung* (vgl. Meisel 1997, S. 21) daher auf, indem sie die Perspektiven der an der Konkretisierung der Sozialraumorientierung beteiligten Akteur_innen in den Mittelpunkt stellt, also an den Handlungsperspektiven der Implementeur_innen empirisch ansetzt (vgl. Kapitel 1.4). Obwohl mit dem Forschungsprojekt, dessen Ergebnisse hier dokumentiert werden, keine Implementationsforschung im eigentlichen Sinne betrieben wurde, ermöglichen diese Hinweise eine Klärung der eingenommenen Perspektive. Die Umsetzung und damit auch Konkretisierung und Übersetzung des Programms Sozialraumorientierung lässt sich analog zur akteursorientierten Implementationsforschung als „absichtsvolle Verwirklichung von [fachlichen wie] politischen Zielen durch öffentliche Einrichtungen und/oder öffentliche Finanzierung“ (Grunow 1983, S. 142; Hervorh. im Orig.) bestimmen. In diesem Sinne stand die Frage nach dieser „absichtsvollen Verwirklichung“ (Grunow 1983, S. 142) des Programms Sozialraumorientierung auf Ebene der beteiligten Akteur_innen auf Landes- und kommunaler Ebene im Mittelpunkt des Interesses unserer Forschungsarbeiten.

1.4 Fragestellung und methodische Umsetzung: Analyse der Deutungen und Konzepte der Akteur_innen

Wie deuten und konzipieren die professionellen Akteur_innen Sozialraumorientierung als präventives Leitkonzept der Kinder- und Jugendhilfe in NRW? Mit dieser Ausgangsfrage im Gepäck haben wir uns in das Feld der öffentlichen Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen aufgemacht. Wir wollten also von den unterschiedlichen Akteursgruppen im Feld erfahren, was sie unter Sozialraumorientierung verstehen. Ziel dieses Vorgehens war es, den Deutungsrahmen, der mit dem Programm einer Sozialraumorientierung aufgespannt wird, greifen zu können (vgl. Kapitel 1.1).

Zentrale Forschungsfrage: *Wie deuten und konzipieren die beteiligten Akteur_innen Sozialraumorientierung als präventives Leitkonzept der Kinder- und Jugendhilfe in NRW?*

Für dieses Vorgehen haben wir in acht ausgewählten Kommunen in Nordrhein-Westfalen 16 Gespräche mit 48 Mitarbeiter_innen und Führungskräften geführt,⁵ und ergänzend fünf Interviews mit insgesamt elf Expert_innen in fünf Institutionen, die auf Landesebene sozialraumorientierte Strategien und Maßnahmen konkretisieren bzw. deren Umsetzung betreiben. Letztere bezeichnen wir daher als ‚Programmverantwortliche‘. Diese Personen sind in ministeriellen und überkommunalen Fachabteilungen, Landesagenturen oder Regiestellen für Landesprogramme beschäftigt, in denen an zentraler Stelle auf sozialräumliche Strategien und Maßnahmen gesetzt wird. Auf der kommunalen Ebene hat sich unsere Forschung auf die öffentliche Jugendhilfe konzentriert, weil hier die Umsetzung, Konkretisierung und Übersetzung des Programms Sozialraumorientierung – unterhalb bzw. neben der Landesebene – lokalisiert ist. Auf dieser Ebene, in der öffentlichen Jugendhilfe der einzelnen Kommune, muss geklärt werden, was es heißt, ‚sozialräumlich zu arbeiten‘. Auch freie Träger können selbstverständlich ihre eigenen Vorgehensweisen und Instrumente sozialräumlich ausgestalten, was sie in NRW wie in anderen Bundesländern auch vielfältig tun. Allerdings gelingt ihnen das immer nur im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Arbeitsfelder. Die öffentliche Jugendhilfe trägt dagegen die kommunale Gesamtverantwortung für die Jugendhilfe – in strategischer wie instrumenteller Form. Sie bildet also eine entscheidende Scharnierstelle zwischen der Landesebene – als zweitem institutionellem Rahmen der kommunalen Jugendhilfe neben der Bundesebene (vgl. für die Landesebene z. B. das Ausführungsgesetz NRW zum SGB VIII) – und den freien Trägern als Leistungserbringer auf Ebene der einzelnen Kommunen. Das war ein zentraler Grund dafür, dass wir unseren Fokus auf die öffentliche Jugendhilfe gerichtet haben.

Gesprochen haben wir dort mit Mitarbeiter_innen aus dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD). Dieser bildet in der öffentlichen Jugendhilfe, also auf der kommunalen Ebene, wiederum eine Art Bindeglied zwischen den institutionellen und konzeptionellen Anforderungen an die kommunale Jugendhilfe und den freien Trägern auf der einen Seite und diesen und den Bedürfnissen und Bedarfen der direkten Nutzer_innen auf der anderen Seite. Im ASD gilt es nämlich, Leitbilder, wie das Programm Sozialraumorientierung, insofern in konkrete Hilfemaßnahmen zu übersetzen, als entschieden werden muss, welcher Leistungserbringer mit welchem Angebot (Hilfe) beauftragt wird, und damit immer mitentschieden wird, wie diese Angebote konzipiert und organisiert werden. Ob dabei bestimmte konzeptionelle Aspekte und spezifische Organisationsformen zum Einsatz kommen, z. B. solche, die für eine sozialräumliche Perspektive stehen, oder andere, ist also entscheidend vom ASD abhängig. Gleichzeitig muss der ASD seine eigene Arbeit (z. B. seine Verantwortung für den Kinderschutz) konzeptionell und instrumentell ausgestalten,

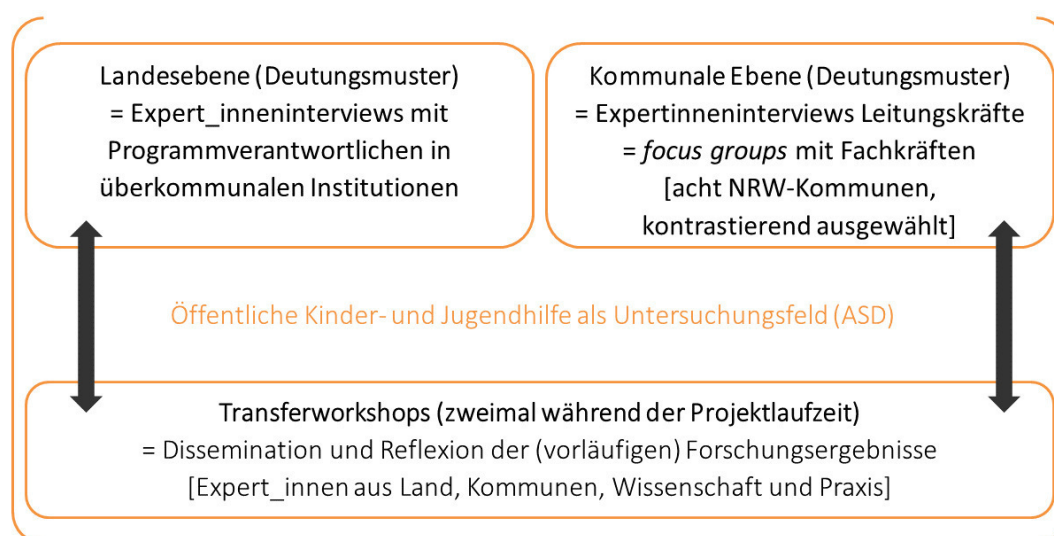
⁵ Die Konzentration auf acht nordrhein-westfälische Kommunen wurde aus forschungsökonomischen Gründen vorgenommen.

also entscheiden, wie er seine Arbeit fachlich denkt und wie er sie methodisch umsetzt. Ob hierbei sozialräumliche Logiken und Vorgehensweisen eine Rolle spielen sollen, ist also auch eine Frage der Gestaltung der konkreten ASD-Arbeit vor Ort. Deshalb haben wir die ASD-Fachkräfte in acht *focus groups* (Gruppeninterviews) nach der Relevanz und Ausgestaltung von Sozialraumorientierung in ihrer Arbeit gefragt. Die alltägliche Arbeit im ASD ist in entscheidender Weise auch bestimmt von den Vorgaben und Leitlinien für diese Arbeit. Dieser Sachverhalt hat uns dazu gebracht, auch mit den Leitungskräften in den acht Kommunen zu sprechen. Von ihnen wollten wir wissen, inwiefern und in welcher Weise Sozialraumorientierung in ihrer Kommune eine Rolle spielt. Dazu haben wir in allen acht Kommunen jeweils ein Expert_inneninterview mit der Jugendamtsleitung oder der ASD-Leitung geführt – je nach Einschätzung der Kommune, wer für die konzeptionellen und instrumentellen Fragen für die öffentliche Jugendhilfe faktisch zuständig ist.

Die Strukturen in NRW, mit zwei Landesjugendämtern und der Möglichkeit für Städte ab 20.000 Einwohner_innen, eigene Jugendämter zu gründen, führen dazu, dass es über 186 Jugendämter gibt. Aus dieser Grundgesamtheit galt es, ein Sample von acht Kommunen zu ziehen.

Aufgrund der Spezifität der im ASD angesiedelten Aufgaben, die z. T. gesetzlich verbindlich festgelegt sind – die Gewährung von Hilfen zur Erziehung und die Wahrnehmung des Wächteramtes bei Kindeswohlgefährdung –, sollte das Sample eine möglichst große Varianz (vgl. Kleining 1995, S. 237) in Bezug auf Kontextfaktoren wie Größe, kommunale Administration und Bezug auf das Programm Sozialraumorientierung sowie auf eine eher städtische oder eher ländliche Ausprägung haben. Die Hoffnung, so möglichst diverse Aussagen zum Gegenstand, hat sich erfüllt.

Abbildung 1: Sample und Transferstruktur



Quelle: Eigene Darstellung

Unser Sample umfasst so zwei kreisfreie Städte, vier Jugendämter von kreisangehörigen Städten sowie zwei Kreisjugendämter, von denen eines für alle Gemeinden im Kreis verantwortlich ist. Diese acht Kommunen verteilen sich auf die beiden Landesjugendämter Nordrhein-Westfalens.

Neben diesen formalen Kriterien verfolgten wir aber auch inhaltliche Kriterien bei der Gestaltung unseres Samples. Maßgeblich waren dabei erkennbare kommunale Positionierungen zur Sozialraumorientierung. Wir haben deshalb erstens gezielt Kommunen ausgewählt, die in Bezug auf ihre Jugendhilfeorganisation und/oder -konzeption explizit von deren sozialraumorientierter Ausrichtung sprechen. Zweitens nahmen wir Kommunen in unser Sample auf, die nach eigener Auskunft aktuell in Prozessen sozialräumlicher Reorganisation stecken. Diese Prozesse zielten teilweise auf den Aufbau sozialraumorientierter Strukturen oder auf eine Nachsteuerung bereits eingeführter sozialräumlicher Organisationsformen. Drittens sind in unserem Sample Kommunen vertreten, die das Programm Sozialraumorientierung nicht als zentralen Bezugspunkt der eigenen Arbeit verstehen. Diese gaben uns gegenüber zu verstehen, dass sie eigentlich ‚die Falschen‘ seien, weil sie sich gegen eine solche Ausrichtung ihrer Arbeit entschieden hätten. Diese Kommunen mit im Sample zu haben, war für uns allerdings von zentraler Bedeutung, denn vor dem Hintergrund der Konjunktur des Programms Sozialraumorientierung vermuteten wir hier alternative Positionierungen, die im Sinne einer Kontrastierung möglichst varianter Perspektiven auf den Gegenstand eine Aufklärung versprochen.

Wir verfolgten insofern die Logik eines *theoretical sampling* (vgl. Glaser/Strauss 1998), bei dem wir uns im ersten Schritt auf öffentlich zugängliche Daten über die nordrhein-westfälischen Kommunen gestützt haben. Über entsprechende Recherchen, z. B. in den Datenbanken der sozialraumorientierten Landesprogramme, konnten wir so Kommunen identifizieren, die neu, mehrfach oder gar nicht an solchen Programmen teilnehmen. Dies galt uns als Hinweis für entsprechende lokale Aktivitäten. Im zweiten Schritt versicherten wir uns in Gesprächen mit Expert_innen auf der überkommunalen Ebene, ob die von uns auf der vorliegenden Datenbasis vorgenommene Auswahl von Kommunen auch aus ihrer Sicht einsichtig und begründbar ist – ob die von uns in den Blick genommenen Kommunen also auch ihrem Eindruck nach tatsächlich sozialraumorientiert engagiert seien oder eben nicht. Nach diesen beiden Auswahlritten schrieben wir die nun identifizierte Gruppe von Kommunen an. Einige Leitungskräfte sagten uns sofort eine Zusammenarbeit zu, andere – vor allem die Kommunen, die sich nach ihrer Selbstbeschreibung nicht als sozialraumorientiert ausgerichtet verstanden – mussten wir erst in persönlichen Gesprächen davon zu überzeugen versuchen, dass wir dennoch Interesse an einer Zusammenarbeit hätten.

Von den Kommunen, die unsere Anfrage ablehnten, wurde häufig die allgemeine Arbeitsbelastung, gerade im ASD, als Grund für die Absage genannt. Die Jugendamtsleitungen wollten ihre Mitarbeiter_innen schonen und nicht noch weiterer Belastung aussetzen. Als weiterer Grund wurde ‚Überforschung‘ genannt, das heißt die Kommunen hatten in jüngster Zeit erst an anderen Forschungsprojekten teilgenommen und lehnten die damit verbundene zusätzliche Belas-

tung mit Verweis darauf ab. Ein letzter genannter Grund waren aktuelle Reorganisationsprozesse – die in anderen Kommunen gerade den Grund für ein Interesse an unserem Projekt und den Grund für die Zusage einer Teilnahme darstellten.

Der Zugang zur überkommunalen Ebene gestaltete sich einfacher als der auf der kommunalen Ebene: Wir nahmen zusätzlich fünf institutionelle Vertreter_innen (unterschiedlicher Organisationen) in unser Sample auf, die sich in den kommunalen Interviews als relevante Akteur_innen in Bezug auf den Forschungsgegenstand erwiesen hatten. Methodisch wurde hier also ein empirisch gesichertes, feldgeneriertes Sampling vorgenommen (vgl. Strübing 2014, S. 29-32). Die angeschriebenen Personen und ihre Organisationen reagierten alle positiv auf unser Anschreiben. Sie hatten offensichtlich einen großen Bedarf, die eigenen Konzeptionen einem Forschungsprojekt gegenüber zu erläutern.

Das in den Interviews auf beiden Ebenen entstandene Material wurde transkribiert, also verschriftlicht, und dann im Anschluss an die *grounded theory* (vgl. Glaser/Strauss 1998) zunächst fallspezifisch, das heißt für jede Kommune und Institution einzeln, ausgewertet. Das ermöglichte uns unter anderem die Erstellung fallspezifischer Portraits (Kapitel 3.2). Diese zeigen die spezifischen fallinternen Deutungsmuster: Was versteht die Kommune A im Unterschied zu anderen Kommunen unter Sozialraumorientierung? In einem daran anschließenden queralanalytisch-kontrastierenden Vergleich erschlossen wir interkommunale Wissens- und Deutungsmuster. Dies gelang über eine Rekonstruktion von Themenfeldern (Kapitel 3.1). Schließlich suchten wir auf der überkommunalen Ebene ebenfalls nach Mustern die Frage betreffend, wie Sozialraumorientierung von den Akteur_innen thematisiert wird (Kapitel 3.3).

Entscheidend für unser Vorgehen war eine forschersische Haltung, die eben gerade nicht ein Programm der Sozialraumorientierung als fixen Ausgangspunkt auf das empirische Material abbilden oder dessen Spiegelung dort entdecken will. Vielmehr galt es, die Deutungs- und Wissensmuster in den Aussagen unserer Gesprächspartner_innen zu finden, aus dem empirischen Material zu extrahieren und miteinander in Dialog zu bringen. Erst im Anschluss daran haben wir diese Deutungen auch mit unseren Vorannahmen zum Programm Sozialraumorientierung (u. a. Programmziele) konfrontiert.

Zur Rückbindung unserer Analysen und Erkenntnisse führten wir im Projektverlauf zwei Transferworkshops durch. In deren Rahmen stellten wir dem Feld, das heißt den nordrhein-westfälischen Kommunen aus unserem Sample, und ausgewählten weiteren Kommunen unsere Ergebnisse vor. Das hatte zum einen das Ziel, unsere zu diesem Zeitpunkt noch vorläufigen Befunde kommunikativ zu validieren, aber zum anderen auch, unsere Befunde direkt wieder in die Fachdiskussion einzuspeisen. Die nachfolgend genannten sieben externen Expert_innen zu Fragen der Sozialraumorientierung aus einschlägigen bundesdeutschen Fachverbänden und der deutschsprachigen Wissenschaft haben uns in diesen Workshops als Moderator_innen intensiv unterstützt. Die Ergebnisse der Workshopdiskussionen haben wir zur Reflexion unserer bis dahin

vorliegenden Ergebnisse genutzt und in die Ausarbeitung des vorliegenden Berichtes mit einbezogen.

Abbildung 2: Externe Expert_innen

Moderation Transferworkshops:	
Anselm Böhmer (Weingarten/D)	Hochschule Ravensburg-Weingarten, Professur für Sozialplanung, kommunale Entwicklung und Sozialraumorientierung
Caroline Haag (St. Gallen/CH)	Fachhochschule St.Gallen – Institut für Soziale Arbeit, Kompetenzzentrum Soziale Räume, Dozentin und Co-Leiterin des Schwerpunkts „öffentliches Leben und Teilhabe“
Elisabeth Hammer (Wien/A)	neunerhaus Wien, Sozialorganisation, Geschäftsführung
Josef Koch (Frankfurt a.M./D)	Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen e.V. Frankfurt a.M., Geschäftsführung
Sandra Landhäußer (Tübingen-Frankfurt a.M./D)	Universitäten Tübingen & Frankfurt a.M.; Vertretungsprofessorin für Soziale Arbeit an der Universität Duisburg-Essen
Peter Marquard (Hamburg/D)	Stiftungsbereich Kinder- und Jugendhilfe im Rauhen Haus Hamburg, Leitung
Christoph Stoik (Wien/A)	FH Campus Wien, Professur mit Schwerpunkten in den Bereichen Gemeinwesenarbeit, Sozialraumarbeit und Sozialraumorientierung
Fachberatung:	
Christian Reutlinger (St. Gallen/CH) [internationale Fachberatung]	Fachhochschule St.Gallen, Institut für Soziale Arbeit, Kompetenzzentrum Soziale Räume, Wissenschaftliche Leitung

2 ,Was ist nun Sozialraumorientierung in den Augen der beteiligten Akteur_innen?‘ – Rekonstruktionen der Wissens- und Deutungsmuster auf kommunaler und überkommunaler Ebene

Sebastian Dirks, Fabian Kessl und Hannah Obert

Im folgenden Kapitel stehen die Wissens- und Deutungsmuster im Mittelpunkt, in denen sich das Programm Sozialraumorientierung manifestiert (vgl. Kapitel 1). Diese (lokalen) Konkretionen des Programms Sozialraumorientierung haben wir aus unseren Gesprächen rekonstruiert, die wir auf der kommunalen Ebene (Mitarbeiter_innen und Führungskräfte des ASD) sowie auf der überkommunalen Ebene (Programmverantwortliche) geführt haben.

Den Inhalt dieses Kapitels bilden die Ergebnisse unserer Analyse dieser Gespräche, also die empirischen Befunde zu den Wissens- und Deutungsmustern zum Programm Sozialraumorientierung im Feld der nordrhein-westfälischen Jugendhilfe. Die Darstellung der Ergebnisse in Bezug auf die kommunale Ebene findet sich in den ersten zwei Unterkapiteln: In Kapitel 2.1 stehen die Themenfelder, die von den Gesprächspartnern_innen aus den kommunalen ASD in den Mittelpunkt gerückt werden, im Fokus unserer Aufmerksamkeit. Damit fokussieren wir stärker die Gemeinsamkeiten zwischen den untersuchten Kommunen, d. h. wir bearbeiten die Frage, was das Programm Sozialraumorientierung allgemein kennzeichnet. In Kapitel 2.2 steht dagegen die Spezifik der einzelnen Kommunen im Mittelpunkt unseres Interesses, und damit die Frage, was das Programm Sozialraumorientierung in unterschiedlichen Kommunen charakterisiert und wie unterschiedlich sich diese Ausprägungen von Kommune zu Kommune darstellen kann. Im dritten Unterkapitel (Kapitel 2.3) widmen wir uns der überkommunalen Ebene, also den Gesprächen mit den Programmverantwortlichen auf Landesebene. Dort steht insbesondere die Frage nach dem Programm Sozialraumorientierung als (sozial-)politischem Steuerungskonzept auf der Agenda.

2.1 Thematisierung von Sozialraumorientierung auf der kommunalen Ebene: Die Wissens- und Deutungsmuster der Leitungs- und Fachkräfte im ASD

Wie das Programm Sozialraumorientierung lokal konkretisiert wird, variiert in der öffentlichen Jugendhilfe Nordrhein-Westfalens in deutlichem Maße. Abhängig von den kommunalen Handlungsbedingungen, der kommunalpolitischen Entscheidungskonstellation, der fachlichen Ausrichtung der Jugendamtsleitung und dem Selbstverständnis der Fachkräfte wird als Sozialraumorientierung sehr Unterschiedliches thematisiert.

Eine erste Unterscheidung lässt sich zwischen Sozialraumorientierung als sozialpolitischem Gesamtkonzept im Kontext eines integrierten Verwaltungshandelns und Sozialraumorientierung als einem Bündel spezifischer Vorgehensweisen in der alltäglichen sozialpädagogischen Praxis

ausmachen. Mit Blick auf ihre alltägliche fachliche Praxis findet sich in den Äußerungen der Feldakteur_innen eine zweite Unterscheidung: In Bezug auf das alltägliche Tun der Fachkräfte verstehen sie Sozialraumorientierung entweder als Instrument zur Ausgestaltung konkreter Hilfeprozesse (z. B. als spezifisches Methodenarsenal) oder/und als grundlegenden Bestandteil einer fachlichen Haltung (z. B. als Adressatenorientierung). Trotz dieser unterschiedlichen Thematisierungsweisen lassen sich wiederkehrende Themenfelder in Bezug auf das Programm Sozialraumorientierung ausmachen, also Charakteristika in der lokalen Konkretisierung des Programms Sozialraumorientierung.

Die folgende Ergebnisdarstellung, die diese Charakteristika in Bezug auf die kommunale Ebene herausarbeitet, haben wir auf Basis einer Rekonstruktion von Mustern vorgenommen, die wir in unserer vergleichenden Analyse der unterschiedlichen Gespräche herausgearbeitet haben (Kodierung). Muster meint also bestimmte Ähnlichkeiten in der Thematisierung über die unterschiedlichen Äußerungen unserer Gesprächspartner_innen hinweg, wie sie sich uns aus dem Vergleich der geführten Gespräche ergeben haben (vgl. Arnold 1983). Erst mit der empirischen Feststellung, dass solche Muster nachweisbar sind, war es uns gelungen, unsere Ausgangseinschätzung zu bestätigen, dass ein allgemeines fachlich-konzeptionelles Leitbild vorliegt, das also berechtigterweise – und trotz aller Differenzen in der lokalen Ausprägung – als spezifische *Programmlogik* der Sozialraumorientierung bestimmt werden kann.

Trotz der Unterschiedlichkeit dessen, was im Feld als Sozialraumorientierung benannt und thematisiert wird, lassen sich über die Spezifika, wie sie sich in einzelnen Kommunen oder einzelnen Landesprogrammen zeigen, gemeinsame Muster, also Ähnlichkeiten in Bezug auf Thematisierungen, Problematisierungen sowie Deutungen der eigenen Praxis mit Verweis auf das Programm Sozialraumorientierung, erkennen.

2.1.1 Muster und Themenfelder der kommunalen Akteur_innen

Ausgehend von einer überblickhaften Darstellung ihres jeweiligen Aufgabenfeldes und einer ebenfalls eher überblickhaften Einschätzung zu den damit verbundenen aktuellen Herausforderungen baten wir unsere Gesprächspartner_innen aus der kommunalen Jugendhilfe um einführende Hinweise zu ihrem Arbeitsalltag. Daran anschließend baten wir sie um eine Schilderung in Bezug auf die sozialraumorientierten Anteile ihrer Arbeit und die dafür notwendigen Bedingungen bzw. Hindernisse. Dabei wurde von uns entweder direkt auf eingangs genannte Hinweise, die in Richtung Sozialraumorientierung deuteten, eingegangen oder die Frage nach der Sozialraumorientierung wurde von uns im Laufe des Gesprächs explizit eingebracht. In den Fällen, in denen auch auf unsere Nachfrage das Programm Sozialraumorientierung als nicht präsent oder irrelevant für den vertretenen kommunalen Jugendhilfezusammenhang ausgewiesen wurde, baten wir die Gesprächspartner_innen im weiteren Gespräch um Einschätzungen zu den zentralen Zielen des Programms Sozialraumorientierung (vgl. Kapitel 1) in Bezug auf die alltägliche

Arbeit im ASD – unabhängig von einer sozialraumorientierten Ausgestaltung der dortigen Jugendhilfe. Im zweiten Teil unserer Gespräche baten wir unsere Gesprächspartner_innen um eine explizite Einschätzung und Kommentierung des Programms Sozialraumorientierung sowie abschließend um eine eigene Definition von ‚Sozialraumorientierung‘.

Im Folgenden werden die aus diesen Gesprächen rekonstruierten Muster resp. die damit verbundenen Themenfelder vorgestellt, also die Charakteristika der lokalen Konkretisierungen des Programms Sozialraumorientierung.

a) Sozialraumorientierung: Territoriale Organisation

Alle Gesprächspartner_innen verbinden mit Sozialraumorientierung die Ausrichtung der eigenen Arbeit an einem bestimmten räumlichen Ausschnitt ihrer Kommune (kleinräumiges Territorium). Das bedeutet nach Aussage unserer Gesprächspartner_innen nicht notwendigerweise eine Arbeit in diesen Gebieten und Arealen, also z. B. eine Anwesenheit der Fachkräfte vor Ort, in einzelnen Stadtteilen oder Kleingemeinden eines Landkreises. Vielmehr bedeute Sozialraumorientierung in diesem Sinne zuerst eine entlang territorialer Grenzen organisierte Arbeitsteilung: In allen Kommunen wird die konkrete Arbeit der ASD-Mitarbeiter_innen also kleinräumig organisiert, d. h. die ASD-Mitarbeiter_innen sind für bestimmte überschaubare Wohnareale zuständig: für einen Ortsteil, beieinander liegende Straßenzüge oder einzelne Dörfer. In diesem Sinne wird Sozialraumorientierung in allen Kommunen territorial gedacht.

„[U]nsere Bezirke sind in der Regel unsere ASD-Bezirke sind in der Regel so äh pffh sieben bis achttausend Einwohner wir verschieben das auch schon mal je nach dem wie grade das f/ das Fallaufkommen ist und insofern haben wir hier äh ja das konnten wir das auch mehr oder weniger wieder nach Ortsteilen äh äh aufteilen [...] ja wir brauchten da nie irgendwelche Grenzen zu ziehen weil das kommt auch so von den Einwohnern gut hin.“ (F_Expert, 116)

Die Jugendamtsleitung in F-Stadt, einer mittelgroßen Gemeinde, verdeutlicht hier, dass der kleinräumige Zuschnitt von Zuständigkeitsarealen entlang der historisch gewachsenen Gebiete („Ortsteile“) innerhalb der Kommune erfolgt, aber auch Einwohner- und Fallzahlen, d. h. quantitative Größen eine Rolle bei der Zuschneidung der Zuständigkeitsareale im ASD spielen. Im Fall von F-Stadt sei aber angesichts der gewachsenen territorialen Ordnungsstruktur keine zusätzliche Aufteilung resp. Neuschneidung der bestehenden Ortsteile vonnöten gewesen. Die historische Raumordnung stellt also in diesem Fall den entscheidenden Orientierungspunkt dar.

Sozialraumorientierung wird in einigen Kommunen mit einer administrativen Raumaufteilung gleichgesetzt. Ausdruck findet Sozialraumorientierung in diesem Sinne in der Aufteilung des kommunalen Areals in unterschiedliche kleinräumige Gebietseinheiten. Eine solche Sichtweise findet sich auch in der Erzählung des ASD-Teams aus B-Stadt, als sie von der Zuschneidung der heutigen Sozialräume berichten:

„B: Mit dem Projekt das war mit dem Projekt '97 und mit dem (?) ungefähr
A: Mit/ ja nä so Mitte neunziger Jahre
B: Also das waren/
A: Dann wurde die Karte von B-Stadt hingelegt

C: (?) ((lacht leicht))

A: Und dann hieß es so sortiert euch mal zum Sozialraum drei gab es ((lacht, C lacht)).“
(B_Team 54-61)

In allen acht von uns untersuchten Kommunen zeigt sich, dass Sozialraumorientierung immer mit einer solchen kleinräumigen Logik der Zuschneidung kommunaler Zuständigkeitsareale verbunden wird. Die dazu notwendige Aufteilung des kommunalen Territoriums wird dabei sowohl als Explikation von historisch bereits vorgegebenen Grenzverläufen resp. einer im Alltag gelebten kleinräumigen Struktur als auch als administrativer Eingriff und damit als Neuaufteilung des städtischen Areals entlang bestimmter Maßstäbe beschrieben.

Insbesondere die zweite Variante verweist darauf, dass der jeweilige Sozialraumzuschnitt, der der ASD-Arbeit in den nordrhein-westfälischen Kommunen zugrunde gelegt wird, keineswegs mit den räumlichen Ordnungsstrukturen der Lebenswelten der Anwohner_innen als (potenziellen) Nutzer_innen der Jugendhilfe korrespondieren muss:

„Dieser Stadtteil wird aber durchschnitten durch zwei Autobahnen so und äh die Menschen die rechts von der Autobahn wohnen haben eigentlich mit [Nordwald] gar nichts zu tun die orientieren sich eher in die Richtung Innenstadt äh und äh eigentlich unterhält man sich wenn man von der vom Sozialraum [Nordwald] äh redet äh über den Stadtteil der zwischen diesen Autobahnteilen liegt“. (H_Expert, 121-125)

Auch wenn bei der Konstruktion der Zuständigkeitsräume ähnliche Begründungsmuster für die Zuschneidung der sozialräumlichen Areale (vgl. Kapitel 3.2.3) vorgebracht werden, finden sich solche Analogien in Bezug auf die Größe der jeweiligen Sozialräume nicht: Die Größe des jeweiligen Sozialraums scheint variabel. Das hat offensichtlich auch damit zu tun, dass in der kommunalen Praxis der Vermessung und Zuschneidung von Sozialräumen administrative Stellgrößen eine Rolle spielen – insbesondere die Relation von Bevölkerungszahlen, das jeweilige Fallaufkommen und die Personalausstattung im ASD. Doch auch auf andere historische Gegebenheiten und Entwicklungen wird hier Bezug genommen. Am Beispiel von F-Stadt lässt sich das zeigen: Eine Kommune, die sich aus mehreren ehemaligen kleinen Gemeinden zusammensetzt, legt eine andere sozialräumliche Schneidung nahe als eine Großstadt mit einer historisch gewachsenen Struktur, die bereits seit langem existiert und sich seit vielen Jahrzehnten administrativ in bestehende Bezirke oder Stadtteile sortiert.

Zugleich erweist sich eine einmal vollzogene territoriale Aufteilung des kommunalen Areals in eine bestimmte Anzahl von Sozialräumen keineswegs als fixe Ordnungsstruktur. Diese kann sehr wohl, wie das Beispiel von H-Berg zeigt, veränderten örtlichen Bedingungen oder konzeptionellen Neujustierungen in der öffentlichen Jugendhilfe angepasst, also wieder verändert werden. Interessanterweise finden solche Neujustierungen offensichtlich in solchen Kommunen statt, die bereits seit längerem sozialraumorientierte Konzepte erprobt haben.

Wie sich solche Neujustierungen vollziehen, lässt sich im Fall von B-Stadt zeigen (vgl. Kapitel 3.2.2.): Mit der Einführung sozialraumorientierter Strukturen wurden dort drei Sozialraumteams aufgebaut, also Teams von ASD-Mitarbeiter_innen, die für eine kleinräumige Einheit zuständig

sind. Von diesen wurde nach relativ kurzer Zeit eines wieder aufgelöst; und mittlerweile wird in B-Stadt gar nicht mehr in Sozialraumteams gearbeitet. Die Stadt und die bestehenden Strukturen sowie der Jugendhilfeeinsatz seien zu klein, um eine solche Struktur aufrechtzuerhalten, so wurde diese Entwicklung uns gegenüber im Gespräch begründet. Der ASD müsse sich im Alltag eben „aus dem vorhandenen Personal“ (B_Expert, 221) speisen. Doch nicht nur Kapazitätsgründe des öffentlichen Trägers scheinen Einfluss auf die jeweilige sozialräumliche Gebietseinteilung nehmen zu können, sondern auch solche der freien Träger. Für die beiden vorhandenen Erziehungsberatungsstellen in B-Stadt war die regelmäßige Teilnahme an drei Sozialraumteamsitzungen nach Aussage der ASD-Leitung einfach eine zu hohe Anforderung (vgl. B_Expert, 201-203, 229).

Die kleinräumig sortierten, also entlang territorialer Einheiten (Gebieten) differenzierten Zuständigkeiten beschreiben zuerst einmal nur eine administrative Zuständigkeitslogik. Das heißt, mit einer solchen sozialräumlich-differenzierten Zuständigkeit sind keineswegs auch die kleinräumige Organisation der Arbeitsabläufe für den ASD oder/und für die freien Träger als Erbringer der kommunalen Jugendhilfeleistungen implementiert. So sind die Mitarbeiter_innen des in A-Stadt interviewten ASD-Teams für einen als Sozialraum definierten Bezirk zuständig, ihre alltägliche ASD-Arbeit bewältigen sie aber nicht in dezentralisierten Bürostrukturen oder in einer anderen der sozialräumlichen Logik folgenden dezentralen Erbringungsstruktur – also nicht direkt ‚vor Ort im Stadtteil‘, wie es diese sozialräumliche Logik nahelegen könnte. Vielmehr arbeiten sie in Büros, die zentral im städtischen Rathaus gelegen sind. Ähnlich ist es im ländlichen Kreis G-Hausen. Hier sind die drei ASD-Teams zwar auf drei Standorte im Kreis verteilt, haben jedoch ihre Büros wiederum „zentral“ (G_Team_B, 17) im jeweiligen örtlichen Rathaus:

„I: Haben Sie außerhalb gelegene also woanders gelegene Büros?

B: Nein wir haben unsere Büros hier am Standort/ und äh ja es ist einfach sozialraumorientiert etwas wenigstens äh nah erreichbar für unsere Kunden und umgekehrt auch für uns auch“. (G_Team_B, 20-26)

Die Implementation kleinräumiger Zuständigkeitsareale führt also selbst im Fall einer Dezentralisierung der Erbringungsstrukturen, wie wir sie in G-Hausen beobachten können, nicht zu einer durchgehenden Dezentralisierung der kommunalen Jugendhilfe, sondern kann sogar auch neue Zentralisierungen mit sich bringen:

„Dezentral ist das was wir hier haben im Kreis G-Hausen, das wir nicht alle in G-Hausen sitzen sondern tatsächlich in der Kommune sitzen für die wir zuständig sind so wie hier Rathaus in O-Tal sitzen wir wir äh versorgen O-Tal und wir versorgen äh die Gemeinde P-Dorf“ (G_Team_B, 176).

Die ASD-Teams haben ihre Büros also nicht in der Kreisstadt, sondern in drei unterschiedlichen Gemeinden. Zuständig sind die Teams dort aber für noch weitere Gemeinden, in denen sie also keine Infrastruktur aufgebaut haben. So arbeitet das interviewte ASD-Team in O-Tal mit Familien in den umliegenden Gemeinden, die wiederum in vier Sozialräume aufgeteilt sind. Eigene Büros in diesen Gemeinden, also ‚direkt vor Ort‘, wären zwar denkbar, aber nach Aussage unserer Gesprächspartner_innen nicht angemessen praktikierbar, weil die Gemeinden entweder zu klein

und zu zersiedelt sind oder weil die ASD-Mitarbeiter_innen vor Ort alleine wären. Damit wäre jeder fachliche Austausch verunmöglicht. Das Argumentationsmuster der Ineffizienz zu kleinteiliger sozialräumlicher Erbringungsstrukturen finden wir nicht nur in Kreisjugendämtern, sondern auch in kleineren Stadtjugendämtern. Der Verweis auf das Problem eines fehlenden kollegialen Austausches wird darüber hinaus auch mit Blick auf mögliche Außenbüros in anderen ASD formuliert.

Sozialraumorientierung meint die territoriale (Re-)Organisation personenbezogener sozialer Dienstleistungen. Mit dieser kleinräumigen Zuständigkeitsstruktur ist aber nicht automatisch eine Dezentralisierung der Infrastruktur verbunden.

Sozialraumorientierung weist also ein Muster der territorialen Organisation des ASD auf. Der alltäglichen Arbeit wird ein territorialer Zuständigkeitsmodus unterlegt. Wie im Folgenden noch deutlich werden wird, findet diese Form der Organisation und Zuständigkeitsverteilung ihre positive Konnotation zum einen in Bezug auf eine erhoffte Vereinfachung von Arbeitsabläufen. Fachkräften falle es leichter, über die vorhandenen Hilfestrukturen in kleinräumigen Arealen Bescheid zu wissen, diese zu kennen, als über die entsprechenden Strukturen in der gesamten Kommune oder einem gesamten Landkreis. Das ermögliche ihnen auch einen Umgang mit diesen Angebotsstrukturen. Zum anderen soll die territoriale Organisation des ASD diesen entlang an den Sozialräumen der (potenziellen) Nutzer_innen strukturieren. Die administrativen Zuständigkeitsareale des ASD sollen sich also mit den Sozialräumen der (potenziellen) Nutzer_innen möglichst decken. Die kleinräumige Zuständigkeitsaufteilung erlaube somit, so die immer wieder formulierte Annahme, nicht nur eine bessere Kenntnis der Angebotsstrukturen vor Ort, sondern auch der Lebenswelten der Adressat_innen, und insgesamt eine Arbeit, die näher ‚an ihnen dran‘ ist. Es wird sich noch zeigen, dass die Annahme einer Deckungsgleichheit zwischen kleinräumigen Zuständigkeitsarealen und den Sozialräumen der (potenziellen) Nutzer_innen, die sich empirisch so nicht bestätigen lässt (vgl. Fegter/Andresen 2019; auch: Dirks et al. 2016), auch von den Feldakteur_innen nur teilweise geteilt wird.

b) Sozialraumorientierung: Haltung und gemeinsame Sprache

In den verschiedenen Interviewgesprächen wird Sozialraumorientierung auch mit einer spezifischen fachlichen Haltung verbunden. Haltung meint dabei eine Einstellung der Mitarbeiter_innen, die sich in einer besonderen Perspektive auf die Nutzer_innen ausdrückt, einem Blick auf sie, auf ihre Wohnorte, ihre Problemlagen und auf mögliche Lösungsansätze. Im Unterschied zum Muster der territorialen Organisation der ASD-Arbeit erweist sich die Sozialraumorientierung als Haltung als eine Dimension, die nicht auf die Organisation der Arbeit im ASD verweist, sondern auf die Positionierung der Fachkräfte, die sich in ihrer Arbeit ausdrücken soll – eine Positionierung gegenüber den (potenziellen) Nutzer_innen. Eine Haltung beschreibt somit auch nicht administrative Ordnungsstrukturen, wie die kleinräumige Organisation des ASD, oder be-

stimmte damit verbundene organisationale Maßnahmen und Vorgehensweisen, wie die Einrichtung eines Sozialraumteams. Vielmehr sollte eine solche Haltung der sozialräumlichen Organisation der ASD-Arbeit vorgängig sein, folgt man den Annahmen unserer Gesprächspartner_innen. Bemerkenswerterweise wird die Notwendigkeit einer solchen – der Praxis vorausgehenden – Haltung uns gegenüber auf allen Ebenen, also nicht nur der kommunalen, thematisiert, obwohl in diesen Statements unbestimmt bleibt, was diese Haltung genau auszeichnet.

„[T]ransparent haben mit welcher Haltung gehen wir an die Arbeit ran weil für mich ist die Haltung immer eine (1) also in allem was soziale Arbeit ist in allem (1) was pädagogische Arbeit ist ist die (1) Haltung die Motivation (1) ja ich glaube mindestens die halbe Miete“. (D_Expert, 119)

Sozialraumorientierung als Haltung bleibt unbestimmt, ihr wird aber das konkrete Potenzial zugesprochen, dauerhafte Abhängigkeiten der Nutzer_innen vom Hilfesystem eher zu vermeiden. In diesem Sinne könne Sozialraumorientierung der Jugendhilfe helfen, sich selbst überflüssig zu machen:

„[E]s muss immer Aufgabe der jugendhilfe sein sich überflüssig zu machen und da bietet die Sozialraumorientierung als vielleicht auch eher als Haltung weniger als Konzept sondern als Haltung bei den Mitarbeitern mehr Chancen als Risiken“ (Expert_Über1_C, 113).

Entscheidend ist Sozialraumorientierung als Haltung für unsere Gesprächspartner_innen, weil erst eine solche innere Einstellung die notwendige Überzeugung für die Sache erzeuge. So formuliert eine Jugendamtsleitung, die uns von den Veränderungsprozessen in Richtung sozialraumorientierter Ansätze in der eigenen kommunalen Jugendhilfelandschaft berichtet, Folgendes:

„[D]as gehört wie im echten Leben immer dazu es ist abhängig von handelnden Akteurinnen und Akteuren also das merken sie sehr deutlich ob jetzt mit so einer starken inneren Überzeugung äh Sozialarbeiterin und Sozialarbeiter da unterwegs ist“ (E_Expert_A, 242).

Hier lässt sich eine Analogie zur Managementtheorie ziehen: Im sogenannten *change management* herrscht häufig die Überzeugung vor, dass Veränderungsprozesse, die von oben angestoßen werden – analog zur Sozialraumorientierung als fachlichem Leitprinzip, das häufig kommunalpolitisch implementiert und/oder von einer Jugendamtsleitung gesetzt wird –, bei den Mitarbeiter_innen zuerst eine reservierte oder ablehnende Haltung erzeugen, die es von Leitungsseite aus aufzubrechen und zu überwinden gelte. Jenseits der allgemeinen Frage, wie man derartige *Top-down*-Prozesse und den Einsatz von Managementlogiken im Bereich sozialer Dienstleistungen bewertet, werfen entsprechende Reformversuche im Feld der Jugendhilfe doch grundlegende Fragen auf, schließlich sind die alltäglichen (Fall-)Anforderungen von den Mitarbeiter_innen nur dann angemessen, das heißt professionell, zu erbringen, wenn sie relativ autonome Entscheidungen treffen können (Prinzip der Ermessensspielräume). Jeder Veränderungsprozess aber, der darüber hinweggeht, steht tendenziell im Konflikt mit einer solchen relativ autonomen Haltung der Fachkräfte. Darauf verweisen auch die Thematisierungsweisen im Feld: Sozialraumorientierung als Haltung wird nämlich keineswegs nur als funktionales Prinzip

für einen Veränderungsprozess verstanden. Vielmehr wird die Sozialraumorientierung als Haltung sehr unterschiedlich thematisiert.

Auf der einen Seite findet sich die benannte Haltung als funktionales Prinzip eines kommunalen Reformprozesses in der Jugendhilfe: Dort, wo das Programm Sozialraumorientierung explizit umgesetzt werden soll, sprechen die Jugendamtsleitungen von einer entsprechenden Haltung resp. einer ‚innerlichen Überzeugung‘, die es zuerst herzustellen gelte, wie die Leitungskraft in H-Berg formuliert:

„[J]a äh also ich habe ja grade gesagt das hängt oft auch vom Einzelengagement der Menschen ab also ich glaube viele Mitarbeiter haben mittlerweile begriffen äh dass sozialräumliche Arbeit auch zur Entlastung in der eigenen Arbeit führt also insbesondere auch im sozialen Dienst das haben viele echt richtig gut auf dem Fokus und sa/ haben äh erkennen auch sage ich mal Erfolge die sie in ihrer Arbeit [...] manche haben das richtig gut verinnerlicht und leben das auch es gibt aber andere für ist das eine lästige Pflichtübung und das sind glaube ich mal äh sage ich mal die wo dann auch eher was nicht gelingt nã [...] ich glaube das ist wirklich [...] ganz wesentlich [...] die innerliche Überzeugung ob ich das machen will oder nicht“ (H_Expert, 165-167).

Wo diese Überzeugung nicht vorzufinden sei, funktioniere das Prinzip der Sozialraumorientierung daher auch nicht. Eine solche ‚innere Überzeugung‘ herzustellen, meint nach Einschätzung der Leitungskräfte durchaus einen Appell an die Mitarbeiter_innen zu richten, wie im folgenden Zitat deutlich wird. Um dies zu erreichen, finden in den Kommunen unterstützende Fortbildungen statt. In H-Berg werden diese in Form von *In-house*-Schulungen umgesetzt, also im eigenen Haus.

„[D]as ist schon ein Thema wo man an die ja Persönlichkeitsstruktur der Mitarbeiter natürlich sehr appellieren muss [...] ein bisschen dafür sorgen dass die äh Mitarbeiter die dann sich für Sozialraumarbeit dann auch äh ja melden dass die auch vernünftig geschult werden und dass die auch einen entsprechenden Background kriegen das machen wir auch [...] wir haben also eine feste Arbeitsgruppe also es sind zwei Leute hier bei uns [...] die beiden äh führen zum Beispiel Schulungen durch äh für neue Kolleginnen die jetzt ganz frisch äh in der Sozialraumarbeit einsteigen die erstmal das Konzept erklären was steht eigentlich dahinter was wollen wir damit wo soll die Reise hingehen.“ (H_Expert, 167-169)

In anderen Kommunen, wie in E-Stadt, werden längerfristige Fortbildungsprogramme, in diesem Fall ein dreijähriges Programm, extern von privaten Instituten eingekauft. Die Abteilungsleitung von E-Stadt hebt im Teamgespräch in Bezug auf die Zielsetzung dieser Fortbildung, eine Haltung bei den Mitarbeiter_innen zu erzeugen, hervor:

„[D]ie Methode mit der wir arbeiten und die wir ja wie gesagt über drei Jahre den größten Teil der Kollegen ja auch dann quasi gelernt hat in sehr aufwändigen Zeitraum einfach haben ähm ja andere Blickwinkel eröffnet in der in der Beratung für die Familien“ (E_Team_E, 295).

In den Gruppengesprächen mit den ASD-Mitarbeiter_innen finden solche Fortbildungen auch einen positiven Anklang. Mitarbeiter_innen schätzen diese Angebote, betonen aber gar nicht notwendigerweise die Entwicklung eines „sozialräumlichen Blick(s)“ (D_Expert, 215) als entscheidenden Fortbildungseffekt, sondern verweisen vielmehr auf die in diesen gemeinsamen Prozessen entstehende „gleiche Sprache“ (E_Team_A, 477-479). Man entwickle so ein „ähnliches Verständnis von dem [...] wie kann man Familien Kind dem Einzelnen helfen unterstützen

was sind da deren Probleme wie man dann halt wirklich ähm über eine Gemeinsamkeit sprechen kann und nicht aneinander vorbei“ (E_Team_A, 477-479). Dieser Aspekt leitet auch bereits zu der zweiten Ausprägungsform über, in der das Muster der Sozialraumorientierung als Haltung im Feld auftaucht.

Neben der Thematisierung als spezifische sozialraumorientierte Haltung auf Seiten der Fachkräfte, als Ergebnis eines erfolgreichen kommunalen Reformprozesses, wird ‚Haltung‘ in den Deutungsmustern der Feldakteur_innen auch als grundlegender Teil eines professionellen Selbstbildes thematisiert. In dieser Sichtweise wird Sozialraumorientierung als Selbstverständlichkeit sozialpädagogischen Arbeitens verstanden, also als ein professioneller Standard. Dementsprechend müsse Sozialraumorientierung als Haltung auch nicht erst erzeugt werden, wie eine Fachkraft uns gegenüber formuliert: Für sie habe sich mit der Einführung eines spezifischen Sozialraumkonzeptes in ihrer Kommune daher eigentlich auch nichts verändert:

„G:[D]ie Sozialraumorientierung wurde ja auch schon vorher gemacht dem ganzen wurde ja nur ein Name gegeben [...] aber hinsichtlich dieser Sozialraumorientierung hat sich da überhaupt nichts in also meiner Arbeit verändert deswegen (3)

I: Warum nicht [...] weil eh schon immer sozialraumorientiert gearbeitet wurde

G: Ja weil wir oder ich ja da auch schon vorher drauf geguckt habe mit Kindergeld und Schulen andern Ämtern äh zusammenzuarbeiten und zu gucken welche Ressourcen nutzt die Familie in ihrer (Umgebung?) Nachbarn Freunde Bekannte wenn Bäcker keine ahnung also das ist mir ja jetzt nicht erst äh gekommen als das Konzept eingeführt worden ist (3) das war nichts Neues das gehörte zu unserer Grundlagenarbeit dazu“.

(A_Team_G, 299-314)

Oft wird in diesem Zusammenhang auf die Prinzipien der Stadtteil- oder der Gemeinwesenarbeit verwiesen und damit begründet, dass ein sozialraumorientiertes Vorgehen nichts Neues darstelle oder schon „viel[e] Jahre durch das Gelände getrieben“ (F_Expert, 166) werde. Oder in den Worten einer ASD-Mitarbeiterin aus A-Stadt:

„[A]lso ich glaube dass es wirklich ähm so wie es ja in der Sozialarbeit immer wieder Trends und Strömungen gibt die es schon mal gab die in Vergessenheit geraten sind wieder aufleben ähm so erlebe ich auch Sozialraumorientierung“ (A_Team_E, 329).

Das kann zwei unterschiedliche Konsequenzen für die Deutungsmuster der beteiligten Akteur_innen haben. Entweder wird die Verbreiterung einer solchen Haltung der Sozialraumorientierung positiv angesehen oder solche kommunale Veränderungsprozesse zur Implementierung der Sozialraumorientierung werden skeptisch betrachtet: Solch eine Reform sei schließlich gar nicht nötig, weil eine sozialraumorientierte Haltung längst Teil des eigenen Selbstbildes sei. Entsprechende Positionen finden sich am ehesten aufseiten der Fachkräfte im ASD, aber teilweise auch bei den kommunalen Jugendamtsleitungen, die nach eigener Aussage nicht nach sozialräumlichen Logiken arbeiten.

Sozialraumorientierung meint eine spezifische Haltung der Fachkräfte im Feld der Jugendhilfe: Diese wird entweder als Ziel eines sozialraumorientierten Reformprozesses angesehen oder aber als Selbstverständlichkeit in einem Feld sozialpädagogischer Professionalität, was eine gesonderte Aktivierung dieser Haltung unnötig mache.

Sozialraumorientierung als Haltung ist nun allerdings keineswegs nur Thema auf der kommunalen Ebene, also bei den Mitarbeiter_innen im ASD und den dortigen Leitungskräften. Auch auf der Landesebene sprechen die von uns befragten Expert_innen von notwendigen „Haltungen“ (Expert_Berat, 465; Expert_Prog 686; Expert_Über1_C 113) und „Überzeugungstätern“ (Expert_Prog 236 und 260, auch: Expert_Verw 13) (zur überkommunalen Perspektive vgl. Kapitel 2.3). Differente Einschätzungen formulieren unsere Gesprächspartner_innen in Bezug auf die Frage, wie eine solche Haltung erzeugt und gewährleistet werden kann. Trotz dieser Unklarheiten und Differenzen in Bezug auf die Entstehung einer derart erwünschten fachlichen Haltung, wird diese mit jeweils ähnlichen fachlichen Perspektiven verbunden. Das meint die Einnahme einer wertschätzenden Haltung gegenüber den (potenziellen) Nutzer_innen:

„[I]ch würde gerne noch ein Wort hinzufügen das ist einfach diese wertschätzende Haltung so wie gehe ich mit demjenigen um“ (B_Team_D, 471-474).

Es geht aber nicht nur um einen respektvollen Umgang mit den Nutzer_innen, sondern auch um eine spezifische Perspektive in diesem Zusammenhang: Nicht nur der Blick auf die Nutzer_innen sei einzunehmen, sondern auch einer auf bisher nicht genutzte Lösungsmöglichkeiten in deren privatem oder institutionellem Umfeld. Das viel diskutierte Prinzip der ‚Ressourcenorientierung‘ spielt in den Deutungsmustern unserer Gesprächspartner_innen eine selbstverständliche Rolle (vgl. B_Expert 195). Diese müsse im Rahmen einer „umfangreichen Anamnese“ (B_Expert, 49) bewältigt werden: Es gelte also, so ließe sich die Einschätzung der Gesprächspartner_innen mit einem Gedanken von Hans Thiersch zusammenfassen (vgl. Thiersch 2002), sowohl die Ursachen aktueller Hilfebedarfe als auch verdeckte oder verschüttete Ressourcen zu eruieren und anschließend nutzbar zu machen.

„[F]ür mich heißt heute Sozialraumorientierung wirklich mit den (1) mit den Mitteln die wir haben im Bereich der sozialpäda/ pädagogischen Diagnose im Bereich unserer Beratungskompetenz zu sehen welche Ressourcen im Stadtteil nah bei den Menschen kann ich aktivieren (1) um diese Leute (1) ja auch zu befähigen sich wieder selbst in die Bahn zu kriegen.“ (D_Expert, 327)

Ein solches Vorgehen bedarf, wie immer wieder betont wird, nicht nur einer Kenntnis der institutionellen Strukturen vor Ort, sondern auch guter Kenntnisse der sozialen Nahräume der Menschen, z. B. ihrer sozialen Beziehungen vor Ort. Sozialräumlichkeit in diesem Sinne meint also kleinräumige Areale als Orte sozialer Beziehungsstrukturen. Die Annahme ist also, dass im sozialen Nahraum entscheidende soziale Beziehungen der (potenziellen) Nutzer_innen vorzufinden sind. Deshalb sehen unsere Gesprächspartner_innen die (Wieder-)Herstellung von Nähe als eine Aufgabe einer sozialraumorientierten Sozialen Arbeit:

„[I]ch denke einfach [dass] die Kleinorientierung einfach dem Bedürfnis von Menschen nach Nähe entspricht und wir die heute um so weniger Nähe es gibt einfach hier viel viel viel mehr brauchen dass Vertrautheit wo wohne ich wo gehöre ich hin wird einfach dadurch unterstützt und ich empfinde das weil ich schon so lange dabei bin [...] aber ich merke inzwischen äh also dass es auch einfach was anderes ist wenn ich irgendwo hingehe ich bin bekannt ich kenne Leute die Leute kennen mich ich erlebe wie die Familien untereinander sich kennen“ (B_Team_B, 600-602).

Sozialraumorientierung meint also, „nah bei den Menschen“ (B_Team_B, 600-602) zu sein, in einem doppelten Sinne: Die personenbezogene soziale Dienstleistungsinstanz, Soziale Arbeit, soll dadurch näher an die Menschen, an ihre Lebenswelt heranrücken. Diese kleinräumige Orientierung umschließt aber zugleich auch eine Haltung, die die nahräumliche Einbindung der Menschen wahrnimmt. Bevor wir auf den erstgenannten Aspekt, die kleinräumige Platzierung und Lokalisierung einer sozialraumorientierten Sozialen Arbeit, nochmals genauer eingehen, soll der zweitgenannte Aspekt an dieser Stelle bereits kurz kontextualisiert werden. Mehrfach wurde in der Sozialraumforschung in den vergangenen Jahren auf die Verkürzungsgefahr einer sozialen Nahraumannahme hingewiesen (vgl. Landhäußer/Kessl/Ziegler 2006). Wenigstens zwei Aspekte seien daher benannt, um die Einschätzungen unserer Gesprächspartner_innen angemessen einordnen zu können: Erstens stimmt die Annahme, Menschen fänden ihre entscheidenden sozialen Beziehungen in ihrem direkten Nahraum, genauso wenig für alle Altersgruppen, Geschlechter und Milieus wie die Annahme, Stadtteilbevölkerungen könnten als eine (potenzielle) lokale Gemeinschaft angesehen werden. Vielmehr erweisen sich gerade auch die Stadtteile, die einen überdurchschnittlichen Anteil an Bezieher_innen eines Transfereinkommens oder/und einen überdurchschnittlichen Anteil von zugewanderten Einwohner_innen aufweisen – Stadtteile also, die häufiger in den Fokus sozialraumorientierter Strategien geraten –, als sehr viel heterogener als Stadtteile mit privilegierteren Einwohnerstrukturen (vgl. Landhäußer/Ziegler 2011). Außerdem unterscheiden sich die sozialen Beziehungsstrukturen von Menschen, was ihre nahräumliche Rückbindung angeht, zum Teil massiv: Z. B. sind junge Menschen und erwerbstätige Personen durchschnittlich häufig in soziale Beziehungen eingebunden, die nicht im sozialen Nahraum zu finden sind. Zweitens führt die Orientierung auf den sozialen Nahraum immer wieder zu dem Fehlschluss, dass dort, wo strukturelle Probleme territorial kumulieren – also z. B. in einem Stadtteil mit einer hohen Quote von Menschen, die mit einem geringen Haushaltseinkommen klar kommen müssen –, zugleich der ‚Ort der Heilung‘ zu finden sei (vgl. Duyvendak 2004). Dabei spricht vieles dafür, dass es gerade die Beziehungen sind, die über den sozialen Nahraum hinausweisen (*bridging* und *institutional social capital*), die eine Entwicklungsperspektive für die Menschen eröffnen können, und nicht primär die nahräumlich verankerten und begrenzten Beziehungsstrukturen (*bonding social capital*) (vgl. Beiträge in Kessl/Otto 2004).

Doch zurück zur kleinräumigen Platzierung und Lokalisierung der Sozialen Arbeit: Die Nähe zu den Menschen konkretisiert sich hier ebenfalls territorial, indem sich die Jugendhilfe, und hier teilweise eben auch der ASD selbst, kleinräumig platziert.

„[Ä]h es gibt ähm Freizeit- und Sportangebote für Jugendliche und es sind unterschiedlichste äh ja die Erziehungsberatung äh ist ist vor Ort und die Erfahrung die wir gemacht haben ist dass

durch ein (2) Ladenlokal mitten auf der Ei/ Einkaufsstraße der Zugang das was ja immer der Schlüssel ist grad der sozialräumlichen Arbeit deutlich besser geworden ist weil sich einfach Familien ähm Eltern und Kinder einfach trauen reinzugehen es lädt ein (2) und ähm (2) wir haben einen deutlich besseren Zugang [...] über den Leuchtturm gibt es ähm einfach locker das äh eine eine Komm-Struktur nä nicht eine Geh-Struktur also die können bei ihrem Weg beim Einkaufen zur Schule oder wo auch immer sind eben kurz reinspringen in diesen Leuchtturm und nehmen sie es nehmen das auch an.“ (E_Expert_A, 46-50)

In E-Stadt hat das Jugendamt Räume gemietet, in denen jugendamtseigene Beratungsangebote, aber auch Jugendhilfeangebote von freien Trägern stattfinden. Diese Räume liegen in der Einkaufsstraße eines Stadtteils am Rande der Stadt. Das Jugendamt, dessen Büros im Zentrum von E-Stadt liegen, schafft damit eine dezentrale Anlaufstelle. Dieser erste Versuch soll in weiteren Stadtteilen von E-Stadt umgesetzt werden, so die Leitungskraft im Gespräch mit uns. Mit solchen dezentralen Angeboten möchte der ASD

„im Stadtteil einfach äh präsenter zu sein auch eben halt nicht als Jugendamt präsent zu sein sondern einfach nur als jemand der da auch agiert mit vielen andern eben halt äh zu dem man quasi jederzeit kommen kann“ (E_Team_E, 375-379).

Bereits erreicht worden sei damit eine Ausweitung der Nutzergruppe, denn der ASD in E-Stadt habe mit diesem Projekt

„Zugang zu Leuten bekommen die wir ansonsten nicht von alleine sehen“(2) (E_Team_E, 83).

Die räumliche Nähe zu den (potenziellen) Nutzer_innen und die Präsenz vor Ort ermöglichten also einen breiteren Kreis an Nutzer_innen. Sozialraumorientierung schaffe in dieser Weise neue Möglichkeiten des Zugangs. Interessant ist daran mindestens zweierlei: Erstens verbinden sich hier zwei Prinzipien, die im Kontext von Niedrigschwelligkeit eher als konträr angesehen werden. Der ASD bewegt sich im Sinne einer ‚Gehstruktur‘ auf die (potenziellen) Nutzer_innen zu, bleibt aber zugleich seiner ‚Kommstruktur‘ verhaftet – die Nutzer_innen müssen auch weiterhin in die Räume des ASD im Stadtteil kommen. Zweitens bestätigen die Gesprächspartner_innen einen in der fachpolitischen Sozialraumdiskussion oft ausgeblendeten oder verschwiegenen Aspekt: Die Hinwendung zu den Lebenswelten der (potenziellen) Nutzer_innen, das Ermöglichen einfacher Zugänge, die größere Präsenz der Jugendhilfe, und gerade auch ein ASD vor Ort, führen keineswegs zu einer Reduzierung der Fallzahlen. Ganz im Gegenteil. Ausgehend von der Annahme, dass keineswegs alle Menschen, die ein Recht auf Unterstützung und Hilfe haben, dieses auch einfordern, liegt es auf der Hand, dass eine bessere Sichtbarkeit der Jugendhilfe und ein niedrigschwelligerer Zugang zu ihren Angeboten auch die Gruppe der Hilfeempfänger_innen, mindestens tendenziell, vergrößert. Sozialraumorientierung erhöht damit auch tendenziell die (kommunalen) Kosten, die für die Jugendhilfe aufgebracht werden müssen, und reduziert sie nicht, wie es sich manche Protagonist_innen erhoffen (vgl. dazu Kapitel 2.3.2).

c) Der Kinderschutz als zentrales Aufgabenfeld des kommunalen ASD im Kontext von Sozialraumorientierung

In vier von sechzehn Interviews mussten Gesprächspartner_innen unser Gespräch kurzfristig unterbrechen oder auch ganz abbrechen, weil Meldungen zu einer potenziellen Kindeswohlgefährdung eingegangen waren, deren Bearbeitung sie nicht zurückstellen konnten. Die damit anekdotisch bereits illustrierte Relevanz des Kinderschutzes im Alltag des ASD spiegelt sich auch in allen unseren Interviews wieder. Wenn die Fachkräfte ihren Arbeitsbereich und ihre Aufgaben beschreiben, ist vom Kinderschutz in zentraler Weise die Rede. Der Kinderschutz markiert also auch in der Wahrnehmung der Fachkräfte eine konstitutive Aufgabe des ASD, wie am Beispiel von B-Stadt gezeigt werden kann:

„[A]llgemeiner Sozialdienst ist für mich äh hauptsächlich äh ja das Kindeswohl zu sichern und alles was damit zusammenhängt und es wird von Jahr zu Jahr schwieriger mehr und aufwändiger“ (B_Team A 11).

Zumeist wird Kinderschutz resp. der Umgang mit Fällen einer Kindeswohlgefährdung sogar als prioritäres Themenfeld beschrieben, dass den Arbeitsalltag im ASD entscheidend mitbestimmt.

„[J]a und dann gibt es die große Bereich der 8a-Meldung Gefährdungsmeldung Kindeswohl (1) das ist der Punkt der bei uns absolute Priorität hat.“ (D_Team_A, 8)

Diese Priorität bringe den „strukturierten Alltag immer aus der Bahn“ (D_Team_A, 8), sodass

„wir dann äh mit zwei Fachkräften in die Familie reinmüssen und dann vor Ort schauen müssen wie äh wie wir jetzt [...] mit der in der Meldung weiter verfahren insofern bleiben dann die regulären Termine die wir dann gegebenenfalls für den Tag ähm geplant haben ja die finden dann ja nicht statt“ (F_Team C, 36).

Dass der Kinderschutz eine zentrale Aufgabe des ASD darstellt, ist erst einmal selbsterklärend, schließlich kommt die öffentlichen Jugendhilfe an dieser Stelle schlicht ihrem gesetzlichen Auftrag nach: Ihre zentrale Aufgabe ist es bekanntlich, „Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl (zu) schützen“ (SGB VIII, § 1.3 (3)). Mit dem neuen § 8a im SGB VIII und dem 2012 verabschiedeten Kinderschutzgesetz wird der Aufmerksamkeit für potenzielle Gefährdungslagen nochmals ein zusätzliches Gewicht beigemessen. Aus der zunehmenden Fokussierung des Kinderschutzes folge, so die ASD-Mitarbeiter_innen uns gegenüber, dass

„natürlich dass äh viel genauer geguckt wird mittlerweile dass äh Kinderschutzgesetz kam irgendwann wo äh wo ganz viele Neuerungen ja auch einfach mit auf den Weg gebracht wurden mittlerweile (2) glaube ich dass äh Einrichtungen lieber einmal zu viel anrufen als einmal zu wenig es ist immer mehr in den Medien auch wie gefährlich das ist wenn man äh eben äh Sachverhalte nicht weiter gibt“ (G_Team D 222).

Der verstärkte Fokus auf den Kinderschutz macht den „Spagat zwischen äh ja ein Auftrag der vom Gesetz sehr klar definiert ist der Schutzauftrag bis hin zu freiwilligen Beratung“ (Team_D-Burg) nach Aussagen der Fachkräfte eher noch schwieriger. Im Sinne der Sozialraumorientierung als Haltung ließe sich gerade auch die freiwillig in Anspruch genommene Beratung als zentrales

Instrument hervorheben. Doch die Zuspitzung der ASD-Arbeit auf den Kinderschutz unterstreiche eher die mit der Etablierung des SGB VIII (1990) überwunden geglaubte Eingriffslogik der öffentlichen Jugendhilfe, was dazu führe, dass die ASD-Mitarbeiter_innen sich, auch als Berater_innen, immer wieder dem Verdacht ausgesetzt sähen, potenziell Kinder aus der Familie nehmen zu wollen.

Die verstärkte Orientierung der Jugendhilfe auf den Kinderschutz hat bundesweit zu einer, wenn auch unterschiedlich starken, Zunahme von Meldungen einer potenziellen Kindeswohlgefährdung geführt (vgl. Seidenstücker/Weymann 2017; Bindel-Kögel/Seidenstücker 2017). Diese Tendenz ist auch für die nordrhein-westfälischen Kommunen festzustellen (vgl. MGFFI 2010). Die ASD-Mitarbeiter_innen stehen unter Handlungsdruck, sobald eine Kindeswohlgefährdungsmeldung im Jugendamt eingeht. Das Problem dabei ist nach Aussage der ASD-Mitarbeiter_innen, dass solche Meldungen inzwischen tendenziell „nach dem Motto Melden macht frei“ (E_Team_C, 426) eingingen. Nachbar_innen, Lehrer_innen oder andere Personen meldeten lieber einmal mehr als einmal weniger einen Verdacht ans Jugendamt. Das führe aber dazu, dass die Arbeit im ASD sich in merklichen Teilen aus der Reaktion auf aktuelle Kindeswohlgefährdungen zusammensetze. Und ein anderes Verständnis des Kinderschutzes, eines des allgemeinen Schutzes der Kinder vor einer Gefährdung im Sinne eines primär-präventiven Arbeitens, bleibe damit aber eher unterbelichtet, auch wenn entsprechende Tätigkeiten, wie (freiwillige) Beratungsgespräche, die Bewilligung von Einzelfallhilfen (z. B. Hilfe zur Erziehung) oder vernetzende Tätigkeiten, auch normale Teile des ASD-Alltags darstellten und darstellen sollten. Denn trotz der Fokussierung auf Kinderschutz und potenzielle Kindeswohlgefährdungen machen Zwangsmaßnahmen, wie eine Inobhutnahme, nach Aussage der ASD-Mitarbeiter_innen gerade nicht den Hauptteil ihrer Arbeit aus:

„[A]lso wenn ich für meinen Bezirk sprechen ich habe überwiegend äh Fälle im Leistungsbereich ähm habe dann teilweise grau selten auch im Gefährdungsbereich“ (E_Team_B, 128).

Auch diese Beschreibung deckt sich mit den allgemeinen Zahlen, soweit diese bekannt sind (vgl. Kaufhold/Pothmann 2017). Doch das Problem sehen die ASD-Mitarbeiter_innen darin, dass Tätigkeiten, wie eine freiwillige Beratung, nicht unbedingt als Kinderschutz Tätigkeit wahrgenommen würden, obwohl sie als (primär-)präventive vielleicht den entscheidenden (allgemeinen) Kinderschutz gewährleisten könnten. Auch hier verschiebe die zunehmende Fokussierung auf den Kinderschutz die Wahrnehmung. Kinderschutz werde also immer wieder nur als akute Intervention verstanden.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, wenn zeitintensive Tätigkeiten im Sinne eines sozialraumorientierten Arbeitens zurückgestellt werden, ja Kinderschutz und Sozialraumorientierung als sich gegenseitig ausschließende Logiken verhandelt werden. ‚Kinderschutz oder Sozialraumorientierung‘ – derartige Gegenüberstellungen finden sich auch in den untersuchten Kommunen, die mit ausgewiesenen sozialraumorientierten Konzepten arbeiten, die sich also einer Sozialraumorientierung selbst verpflichtet haben. Die Dominanz des Kinderschutzes ist offensichtlich nicht von der Entscheidung für oder gegen ein sozialräumliches Arbeiten abhängig.

Aber Kinderschutz als Intervention angesichts von Meldungen einer potenziellen Kindeswohlgefährdung im Rahmen des § 8a (SGB VIII) schließe sozialraumorientiertes Handeln durchaus aus. So argumentieren z. B. Mitarbeiter_innen aus A-Stadt – und verweisen dabei auf das gesetzlich definierte Prinzip der Orientierung am Wunsch und Willen der Nutzer_innen.

„[D]as ist sehr schwer so auf ein ganz banal banales Beispiel runterzubrechen weil es zusammenhängt Konzeption Lüttringhaus wiederum mit ressourcenorientierten Arbeiten und Sozialraumorientierung nā das ist wie so eine Kette ja äh (3) sagen wir mal so es wird vermehrt darauf Wert gelegt wirklich am Wunsch und Willen des Klienten orientiert zu arbeiten ja davon reden wir aber nur wenn wir nicht im Kinderschutz sind da haben wir einen ganz klaren Auftrag das Wächteramt und da wird ganz anders reagiert das ist klar in den Bereichen wo wir eine Freiwilligkeit zugrunde liegt ähm wird vermehrt darauf geachtet mit den Klienten wirklich zu erarbeiten was ist denn der konkrete Veränderungswunsch des Menschen selber.“ (A_Team_E, 221-225).

Wenn sich Sozialraumorientierung und Kinderschutz aber in dieser Weise als konkurrierende Prinzipien erweisen, muss die sozialräumliche Arbeit angesichts der Priorisierung des Kinderschutzes in den vergangenen Jahren hinter einer zentralen Pflichtaufgabe, wie der des Umgangs mit § 8a-Meldungen, tendenziell zurückbleiben. Denn um sich für beides gleichzeitig zu engagieren, fehle schlicht die Zeit bzw. eine zureichende Personaldecke – und „äh sozialräumliche Arbeit (ist) nicht ohne äh zeitliche Ressourcen möglich“ (E_Team_E, 206).

„[A]lso der ich sage mal der der normale Bezirkssozialarbeiter um den Begriff zu gebrauchen der seinen zugewiesenen Bezirk hat mit entsprechendem Arbeitsaufkommen hat keine Zeit äh darüberhinaus was zu machen.“ (E_Team_E, 209)

Doch im Feld ist nicht nur diese klare Gegenüberstellung von Sozialraumorientierung und Kinderschutz zu finden, sondern es finden sich auch vermittelnde Positionen: Von den ASD-Teams, die Sozialraumorientierung als Teil des professionellen Selbstverständnisses verstehen, verstehen manche sozialraumorientierte Arbeits- und Organisationsweisen als Bereicherung der eigenen Praxis. Ja, sie werden in diesen Fällen im Sinne einer Förderung des Kindeswohls gedeutet:

„[M]an wird regelmäßig gucken geht es dem Kind gut was kann jeder machen jeder hat ein Auge drauf ähm und in dem Moment auch dass einfach delegierend zu sagen gut wir gucken als Jugendamt drauf in unserem Rahmen von Kinderschutz aber sie sind gefragt als Schule sie sind gefragt als Hausaufgabenbetreuung was kann jeder machen wo kann jeder die Eltern abholen wo kann jeder mit dem Kind arbeiten äh darum einfach noch mal zu unterstützen und das ist dann ein Selbstläufer nā alle sind miteinander vernetzt alle wissen Bescheid über einander und die Kinder sind versorgt die sind angebunden bei der Hausaufgabenbetreuung die sind angebunden in der offenen Tür die sind angebunden in der Schule einer in der offenen Ganztagschule angebunden bei vier oder fünf Kindern äh und die Beteiligten reden gegebenenfalls äh im beisein der Eltern miteinander oder untereinander äh und durften das alle mit Eltern auch miteinander reden“ (B_Team_B, 386).

Nochmals eine andere Position hält die Differenzierung ‚Sozialraum oder Kinderschutz‘ zwar aufrecht, verbindet beide Elemente jedoch über präventive Konzepte teilweise miteinander. Im Sinne einer Sozialraumorientierung seien z. B. ‚frühe Hilfen‘ zu etablieren, die im Fallverlauf vor einer Kinderschutzmaßnahme greifen könnten.

„[I]ch glaube das haben wir ähm verstanden und haben sowohl im Bereich der äh frühen Hilfen ein so genanntes Netzwerk äh frühe Hilfen VOR dem Kinderschutz gegründet wo wir eine Steuerungsgruppe haben wo wir auch noch mal ähm viel größer zu einem Netzwerktreffen einladen alle Kinderärzte ähm [...] Hebammen und so weiter.“ (C_Team_F, 387-389).

Die inzwischen vorliegenden Evaluationsergebnisse zu dem Angebot der frühen Hilfen, die Zweifel am präventiven Erfolg für dieses Instrument nahelegen (vgl. Ziegler 2010), spielten in den Einschätzungen unserer Gesprächspartner_innen zum Zusammenhang von Kinderschutz und Sozialraumorientierung keine Rolle.

(Primär-)präventive Angebote, wie die frühen Hilfen, also Angebote, die mögliche Kindeswohlgefährdungsfälle im Vorfeld verhindern sollen, werden von den Jugendämtern zumeist als Auftrag an die freien Träger vergeben. Diese Vergabepraxis folgt nicht nur der seit 25-30 Jahren zunehmend etablierten Logik einer Trennung von Auftraggeber (öffentlicher Träger) und Auftragnehmer (freier Träger) (*purchaser-provider split*), sondern wird von unseren Gesprächspartner_innen häufig auch damit begründet, dass dem Jugendamt, und damit dem ASD, noch immer das Bild der „Kinderklaubehörde“ (E_Team_C, 370) anhänge. Andere Akteure, wie die Wohlfahrtsverbände, genossen hier mehr Vertrauen bei den (potenziellen) Nutzer_innen und könnten daher eine solche präventive Arbeit effektiver durchführen (vgl. dazu auch Kapitel 3.1.3). Eine solche Arbeitsteilung, die die Prävention primär an die freien Träger verlagert und die Intervention in akuten Fällen einer Kindeswohlgefährdung dagegen beim Jugendamt belässt, steht allerdings immer in der Gefahr, dass sich das Bild der ‚Kinderklaubehörde‘ noch weiter perpetuiert – ja vielleicht sogar wieder verstärkt.

Der präventive Kinderschutz wird häufig über vernetzte Strukturen in interinstitutionellen Kooperationen umzusetzen versucht (vgl. Kapitel 3.1.3). Solche lokalen Kooperationsstrukturen sind allerdings kein Spezifikum einer Sozialraumorientierung, sondern sind bereits im Jugendhilferecht verankert. Entsprechende Kooperationsvereinbarungen werden von unseren Gesprächspartner_innen auch für alle Kommunen beschrieben. Mit solchen Vereinbarungen soll die Sensibilität für Kindeswohlgefährdungen bei allen Akteur_innen ausgebildet und diese sollen in die Verantwortung genommen werden. Unsere Gesprächspartner_innen machten uns in diesem Zusammenhang auch auf das Angebot von Weiterbildungen zum Erkennen von Kindeswohlgefährdungen aufmerksam, das sie für die freien Träger anböten.

Allerdings kann sich auch diese primär-präventive Strategie nicht der beschriebenen Dynamik entziehen, die mit der zunehmenden Priorisierung des Kinderschutzes in der Jugendhilfe verbunden ist. Nach Aussage der ASD-Mitarbeiter_innen führten nämlich solche Sensibilisierungsmaßnahmen nicht unbedingt dazu, dass z. B. Kolleg_innen bei den freien Trägern auch mehr Handlungsverantwortung gegenüber den Kindern und ihren Familien übernehmen, um eine Kindeswohlgefährdung zu vermeiden, sondern eher dazu, dass mehr und schneller Meldungen über Verdachtsfälle beim ASD eingingen. Die Verantwortung werde damit letztlich wieder an den ASD zurück delegiert. Auch das betone nochmals die Rolle des ASD als Interventionsbehörde. Der Versuch der Dezentralisierung von Verantwortung führe daher letztlich eher zu deren Rezentralisierung beim öffentlichen Träger, und damit beim ASD.

Sozialraumorientierung wird immer wieder als (primär-)präventive Strategie des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) präsentiert – gerade im Kontext der zunehmenden Ausrichtung der Arbeit am Kinderschutz, der allerdings prinzipiell Priorität hat.

d) Sozialraumorientierung als kommunale Prävention

Eines der Ziele des Programms Sozialraumorientierung ist Prävention. Die konzeptionelle Verknüpfung von Sozialraumorientierung und Prävention – im vorliegenden Fall meint das: Prävention auf der kommunalen Ebene – zeigt sich in zweifacher Hinsicht: Erstens lässt sich in den Deutungsmustern der ASD-Mitarbeiter_innen ein Verständnis rekonstruieren, das kommunale Prävention aus der Perspektive der Jugendamtsleitungen mit der Vermeidung teurer Hilfen verbindet. Zweitens lassen sich aus den Erzählungen der ASD-Mitarbeiter_innen konkrete Tätigkeiten im ASD-Alltag als präventiv rekonstruieren.

Im Sinne der ersten Variante wird in A-Stadt, wo zum Zeitpunkt unserer Gespräche ein Prozess zur Implementierung des Programms Sozialraumorientierung zu beobachten war, die Zunahme von Fällen in den erzieherischen Hilfen aus Leitungsperspektive als eines der drängenden Themen genannt, auf das mit der Hinwendung zur Sozialraumorientierung reagiert werden soll:

„[B]ei den Hilfen zur Erziehung sind einfach steigende Bedarfe das Thema äh wir hatten in den letzten Jahren Fallzahlsteigerungen und damit verbunden auch Kostensteigerungen“ (A_Expert, 81).

Wird auch durch den sozialraumorientierten Perspektivwechsel keine sofortige, also keine kurzfristige finanzielle Entlastung erwartet, so doch eine mittel- bis langfristige, und zwar über (a) eine zukünftige Reduktion der Fallzahlen; (b) eine fachlich bessere und angemessenere Reaktion auf Problemlagen; sowie (c) eine Verbreiterung des Nutzer_innenspektrums um jene, die bislang nicht erreicht wurden (dass mit dem letztgenannten Aspekt angesichts einer steigenden Nachfrage unter Umständen eher eine Kostensteigerung und keine Kostenreduktion erzeugt wird, wurde zuvor bereits deutlich gemacht).

Auch in H-Berg wird aus Leitungsperspektive ähnlich argumentiert:

„[W]ir haben ja festgestellt wenn äh wenn wir das nicht machen äh was das letztendlich in der Konsequenz für uns auch heißt also ähm wir haben seit Jahren ähm in H-Berg auch äh sehr stark ansteigende Kosten von Hilfen zur Erziehung äh gehabt äh das heißt immer Hilfen zur Erziehung ist immer eigentlich das letzte Mittel äh was dann zieht wenn gar nichts mehr geht äh insbesondere wenn man dann ähm ja sage ich mal sogar eine Fremdunterbringung machen muss ähm wo letztendlich alles aus dem Ruder gelaufen ist“ (H_Expert, 57).

So nachvollziehbar die wirtschaftliche Einordnung der Kosten für eine stationäre Unterbringung im Vergleich zu ambulanten Maßnahmen oder präventiven Vorfeldhilfen ist („sehr stark ansteigende Kosten von Hilfen zur Erziehung“) und so nachvollziehbar auch fachlich die Sensibilität für eine Abwägung zwischen unterschiedlichen Hilfeformen („Hilfen zur Erziehung ist immer eigentlich das letzte Mittel“) ist, so problematisch ist sowohl die hier vorab vorgenommene Abstufung zwischen den unterschiedlichen Hilfeformen zu Ungunsten stationärer Unterbringungsformen

(„wo letztendlich aus dem Ruder gelaufen ist“) als auch die implizite Umdeutung des individuellen Leistungsrechts auf Hilfe zur Erziehung im Bedarfsfall in einen Kostenfaktor. Kommunale Prävention wird so zur Strategie umprogrammiert, Entscheidungen für eine stationäre Unterbringung von Kindern oder Jugendlichen aus Kostengründen möglichst zu vermeiden. Wie unangemessen derartige Steuerungsversuche aus fachlicher Perspektive sind, hat die Diskussion um entsprechende kommunale Strategien der Vermeidung stationärer zugunsten ambulanter Hilfen in den vergangenen Jahren gezeigt.⁶

Die damit formulierte präventive Agenda, frühzeitig und rechtzeitig einzugreifen, wird von der Leitungskraft mit den Ergebnissen einer wissenschaftlichen Untersuchung von Fallverläufen begründet. Diese habe ergeben, dass in vielen Fällen eine frühere Intervention möglich gewesen wäre und somit eine Erziehungshilfe hätte vermieden werden können. Präventiv ausgerichtete Maßnahmen werden somit als alternative Maßnahmen zu denen der „klassischen sozialen Arbeit also des sozialen Dienstes“ (H_Expert, 59) begründet. Solche präventiv ausgerichteten Maßnahmen können z. B. Angebote der Schulsozialarbeit oder analog dazu der Erziehungsberatung vor Ort in Kindertagesstätten sein. Diese Angebote ließen es zu, dass der notwendige Unterstützungsbedarf bereits sehr frühzeitig geklärt werde, also deutlich vor der Entscheidung über eine mögliche Hilfe zur Erziehung.

„[W]o liegt denn jetzt dieser Unterstützungsbedarf teilweise ganz profane Dinge [...] eben dass man das sich vor sich vor Behördengängen scheut äh irgendwas mit dem Job-center nicht geregelt kriegt nā aber das sind ja sage ich mal die Katastrophen die dann in der Familie stattfinden wenn das nicht geregelt ist wo dann letztendlich die Kinder die Leidtragenden sind die durchs Rost fallen anschließend und UNS dann später wieder weil diese Situation mal nicht geregelt worden ist uns dann hinterher später wieder vor die Füße fallen und dann teure Hilfefälle werden so schließt sich dann wieder der Kreis und insofern ähm ist Prävention aus meiner Sicht total gut angelegtes Geld wir können das mittlerweile auch finanziell nachweisen.“ (H_Expert, 61)

Das Legitimationsmuster, das die Jugendamtsleitung hier bemüht, ist klar: Der Erfolg der zusätzlichen präventiven Arbeit muss sich finanziell messen lassen.

In B-Stadt wurde bereits in den 1990er-Jahren eine sozialräumliche Reorganisation der Jugendhilfe vollzogen. Zum Zeitpunkt unserer Gespräche befand sich dieser Prozess in einer Phase der Restrukturierung (vgl. Kapitel 3.2.2). Dieser erlaubt den beteiligten Fachkräften im historischen Vergleich eine Einschätzung, wie Sozialraumorientierung und Prävention zusammenhängen:

„[A]lso es wird heute gerne im Rahmen der Veränderung zu diesen Sachen wird der ASD oftmals gerne als Case-Management bezeichnet das ist nicht meine Haltung also ich habe mal eine Weiterbildung gemacht und habe dann so erzähle äh erzählt wie ich vorgehe [...] dass ich auch Beratungsgespräche in Familien mache und dies und jenes und wo dann mir so die klassischen SPFH-Kräfte gesagt haben wie das machst du das macht doch kein ASD aber da gehört für mich Prävention dazu. Das heißt wenn die Mutter sagt ich habe ein Erziehungsproblem dann

⁶ Die Diskussion hatte unter anderem durch den Fall Halle, wo die dortige Kommunalverwaltung 2007 auf einen Schlag alle stationären Unterbringungen beenden wollte, und 2011 durch ein Papier der sogenannten A-Länder an Fahrt aufgenommen.

gehe ich auch mal bei der zuhause vorbei äh weil das für die einfacher ist“ (B_Team_C, 433-435).

Derartige Vorgehensweisen, wie der hier geschilderte Hausbesuch bei einer Familie, werden von den ASD-Mitarbeiter_innen mit Verweis auf Sozialraumorientierung und Prävention begründet und zugleich an eine allgemeine fachliche Haltung zurückgebunden.

„[D]as ist Sozialraumorientierung und das ist Prävention aber das ist meine Arbeit als die ich als was die Kollegin die ganze Zeit sagt wir haben früher schon vieles selber gemacht bevor überhaupt hier einer äh an an Hilfen zur Erziehung gedacht hat.“ (B_Team_B, 437)

Sozialraumorientierung wird von der Fachkraft auch hier als eine Haltung präsentiert, die nah an die Menschen heran will, die also direkt, beratend und vor Ort mit den Nutzer_innen interagiert. Diesem Vorgehen wird das *case management* gegenüber gestellt, da dieses nach Einschätzung der ASD-Mitarbeiter_in nicht einem fachlich angemessenen Vorgehen entspreche. Der Verweis auf das *case management* steht hier symptomatisch für den laufenden Veränderungsprozess in der ASD-Arbeit. Die eigene, als sozialräumlich *und* präventiv angesehene Praxis wird demgegenüber als diesen Veränderungen historisch vorgängig beschrieben, weshalb ihr von der Fachkraft eine gewisse Selbstverständlichkeit zugeschrieben wird. Sozialraumorientierung und Prävention werden mit Blick darauf verknüpft und als grundlegend für die ASD-Arbeit ausgewiesen, dass Verschlimmerungen in den Belastungen der Nutzer_innen vermieden werden sollten, auf die Nutzer_innen zugegangen werden soll und somit Hürden, die die Nutzer_innen potenziell erleben, möglichst überwunden werden.

Im Sample der von uns in den Blick genommenen nordrhein-westfälischen Kommunen finden sich allerdings auch andere Fälle, wie derjenige von F-Stadt. Auch dort arbeiten die Fachkräfte im ASD nach territorialen Zuständigkeiten und das eigene fachliche Handeln wird von ihnen als nutzerorientiert beschrieben. Doch genau mit diesem Verweis auf ihre Arbeit als nutzerorientiert, also als partizipative Arbeit, schließen die ASD-Mitarbeiter_innen in F-Stadt Strategien der Bearbeitung von (Sozial-)Räumen aus (vgl. Kapitel 3.2.2). Mehr noch: Präventive Arbeit wird in F-Stadt nicht als Teil der Tätigkeit des ASD angesehen:

„C: Noch mal auf unsere Tätigkeit und ich würde sagen der ASD arbeitet nicht präventiv nein (3)

D: Das ist nicht vergleichbar mit äh Streetwork also dass man in seinen Bezirk rausgeht und präventiv (2) arbeitet über das von einem Streetworker jetzt irgendwie vielleicht das Bild hätte das ist es nicht (2)“.

(F_Team_D, 382-385)

Die Assoziation mit Streetwork ist auffällig, denn sie steht für einen niedrigschwelligen Ansatz, der Prävention in einer spezifischen räumlichen Weise konzipiert: Prävention meint das Verlassen des eigenen Ortes (Räume des Jugendamtes) und eine Hinwendung zu den Orten der (potenziellen) Nutzer_innen: *Gehstruktur* statt *Kommstruktur* ist die entsprechende Terminologie in der aufsuchenden Arbeit (vgl. Becker/Simon 1995). Der Zusammenhang von Sozialraumorien-

tierung und Prävention wird in F-Stadt also von den Fachkräften in Form einer solchen Gehstruktur gedacht, also als mobile Arbeit (vgl. Kapitel 3.1.3). Das Hilfeangebot wird an die (potenziellen) Nutzer_innen herangetragen.

Auch in anderen Kommunen wird präventives Arbeiten als nichtprimäres Aufgabenfeld des ASD bestimmt. Das bedeutet allerdings nicht, dass in den entsprechenden Kommunen Prävention keine Rolle spielen würde. Aber ihr wird ein anderer Ort, außerhalb des Zuständigkeitsbereiches des ASD, zugewiesen. Kommunale Prävention wird so z. B. in Projekten der frühen Hilfen oder in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit angesiedelt. Die Auslagerung präventiver Tätigkeiten an freie Träger oder auch an Akteur_innen außerhalb der Jugendhilfe (z. B. andere pädagogische Berufe, wie Kindheitspädagog_innen oder Lehrer_innen) ist dann aus Sicht des ASD konsequent. Immer wieder wird dabei auf das bereits formulierte Argument verwiesen, das Jugendamt sei zu sehr mit dem Stigma einer repressiven Behörde belegt. Die freien Träger hätten daher einen besseren, vorurteilsfreieren Zugang zu den Nutzer_innen, sie würden von ihnen eher akzeptiert werden. Eine Ansprache durch andere Akteur_innen außerhalb der Jugendhilfe könne dazuhin den Vorteil haben, dass z. B. Vertreter_innen der Gesundheitsberufe eine höhere Autorität zugeschrieben und ihnen daher eher gefolgt werde.

„[A]lso wir haben noch ein anderes Modell statt (1) Willkommensbesuch wir bieten allen (1) Frauen die hier entbinden im D-Burger Klinikum auf freiwilliger Basis ein Screening-Verfahren an das kommt aus dem medizinischen Bereich [...] und äh das macht eine Hebamme dieses Screening und (1) wenn da verschiedene Risikomerkmale auftauchen spricht sie danach mit den Frauen und sagt (1) äh 'wir hätten da verschiedene Angebote' macht denen [...] denen Angebote diesen diesen Frauen das ist aber (?) freiwilliger Basis (1).“ (D_Expert, 275-277)

Wenn der Jugendamtsleiter aus D-Burg hier betont, dass Prävention auf Freiwilligkeit beruhen müsse, verweist er auf eine grundlegende Schwierigkeit präventiven Denkens. Denn mit einer Auswahl von Risikogruppen oder -personen ist immer schon eine bewertende Entscheidung verbunden – auch wenn der erste Zugriff, wie im Fall von frühen Hilfen, noch unspezifisch sein kann, sich also an jede Familie in der Kommune richtet, ohne dass also bestimmte Familien als potenzielle ‚Problemfamilien‘ herausgegriffen werden. Denn die Inblicknahme von Risikogruppen erfolgt zumeist im zweiten Schritt:

„[K]ritisch sehe ich so eine so eine Willkommensbesuchkultur zum Beispiel oder diese (1) nicht erfolgte Vorsorgeuntersuchung wenn die Jugendämter das dann auch einfordern wie in einigen Städten (1) also die melden sich dann da wird ein Kind geboren dann melden die sich an zum Hausbesuch die Eltern (2) melden sich nicht zurück dann kommt der zweite Brief und der dritte Brief ist dann aber 'wir wollen jetzt auch das Kind sehen sonst gehen wir zum Familiengericht' (1) [...] das ist aber absolut nicht angemessen das hat für mich auch nichts mehr mit Prävention zu tun sondern das ist Generalverdacht dann könnte auch die die Kripo sagen (1) wir hören mal alle Telefone ab äh das machen wir aus präventiven Gründen“ (D_Expert, 277-285).

(Primär-)Präventive Angebote werden als notwendiger Teil der kommunalen Jugendhilfe angesehen – gerade auch im Kontext der Kinderschutzaufgaben des ASD. Allerdings erscheint die Übernahme dieser Aufgabe den ASD-Mitarbeiter_innen teilweise schwierig, und zwar aus Ressourcengründen, aber auch aus Gründen des öffentlichen Bildes des Jugendamtes als Eingriffsbehörde. Inwieweit mit kommunaler Prävention Kostenersparnisse in den Ausgaben der öffentlichen Jugendhilfe erreicht werden können, ist strittig, aber immer wieder Hoffnung aufseiten der Leitungskräfte.

Der Zusammenhang von Sozialraumorientierung und Prävention konkretisiert sich mit Blick auf die erhoffte Reduktion von Fallzahlen als Angebot von sogenannten ‚Vorfeldhilfen‘. Damit werden Hilfen kategorisiert, die ansetzen, bevor Kinderschutzfälle entstanden sind und bevor Erziehungshilfen, also Hilfen auf Basis eines individuellen Rechtsanspruchs, greifen. Da jedoch gerade diese Hilfen den ASD-Alltag bestimmen, wird von den Fachkräften Prävention als nicht zu leistende Aufgabe beschrieben:

„A: Also präventive Arbeit ist hier eigentlich nicht möglich

E: Ja

A: Aufgrund des äh engen Zeitfensters“.

(A_Team_AE, 338-340)

Präventives Arbeiten bleibt für die Feldakteur_innen wünschenswert, aber aufgrund der eingeschränkten zeitlichen (und damit immer auch personellen) Ressourcen faktisch schwierig oder sogar unmöglich.

e) Sozialraumorientierung als Ressourcenorientierung

Mit dem Programm Sozialraumorientierung verbinden unsere Gesprächspartner_innen in unterschiedlicher Weise die Frage nach Ressourcen. Einerseits lenken sie unseren Blick auf ihre eigenen, die ASD- und jugendamtsinternen Ressourcen (v. a. Zeit, Personal und Finanzmittel) und andererseits auf die Ressourcen der Nutzer_innen bzw. auf Ressourcen in deren Alltag und in deren direktem Umfeld. Im Folgenden stellen wir diese unterschiedlichen Verwendungsweisen genauer dar: Wir unterscheiden die beiden Ressourcentypen, von denen die Rede ist, als *interne* und *externe Ressourcen*.

Interne Ressourcen sind in den Erzählungen unserer Gesprächspartner_innen vor allem zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen. Derartige Ressourcen stünden in ihrer Arbeit immer nur beschränkt zur Verfügung, ja häufig, in Bezug auf die tatsächlichen Anforderungen, in einem eher zu geringen Umfang. So kommentiert eine Mitarbeiterin des ASD in E-Stadt den Hinweis einer Kollegin auf die erforderliche nahräumliche Kooperation im Sozialraum mit den Worten:

„Das zeigt aber auch dass äh sozialräumliche Arbeit nicht ohne äh zeitliche Ressourcen möglich ist“ (E_Team_E, 206).

Wie grundlegend die Frage (un)zureichender Ressourcen sich in der alltäglichen ASD-Arbeit stellt, symbolisiert die Antwort einer Fachkraft aus D-Burg auf die Frage, was für eine sozialraumorientierte Soziale Arbeit ihres Erachtens nötig sei. Was wir benötigen, so die Mitarbeiterin, sei

„ZEIT was äh letztendlich bedeutet mehr Kollegen mehr Ressourcen (4) es geht nicht nicht mal um Qualifikation ich habe sehr gute qualifizierte Kollegen“ (D_Team_B, 574-578).

Sie verweist im Weiteren auf den bereits in Bezug auf die Frage einer möglichen Reduktion von Fallzahlen genannten Aspekt, dass ein sozialraumorientiertes Engagement des ASD, also ein stärkeres Maß an präventiver Arbeit oder eine verstärkte Kooperation mit anderen Organisationen, tendenziell dazu führe, dass aufmerksamer hingeschaut würde. Dadurch würden bisher verdeckte Bedarfe erst sichtbar. Je mehr Menschen verstünden, so die ASD-Mitarbeiterin, dass das Jugendamt nicht die Behörde sei, die Kinder wegnehme, desto mehr Menschen würden dort auch nach Hilfe fragen. Sozialraumorientierung als Prävention führe also eher noch zu zusätzlicher Arbeit. Doch, so vermerkt die Fachkraft,

„unsere Personaldecke bleibt aber konstant oder sie verändert sich nicht großartig“ (D_Team_B, 578-580).

Sozialraumorientierung benötigt also aus Sicht der Fachkräfte eher zusätzliche Zeit und zusätzliches Personal, und das bedeute immer auch zusätzliche Finanzmittel. Das begründen die ASD-Mitarbeiter_innen dadurch, dass sich mit einer sozialraumorientierten Ausrichtung ihrer Arbeit die alltäglichen Anforderungen eher erhöhen: u. a. durch spezifische Tätigkeiten wie die des Netzwerkens und die Arbeit in Kooperation mit anderen Fachkräften und Organisationen oder die zusätzliche Präsenz vor Ort. Bei einem „entsprechende[n] Arbeitsaufkommen“ (E_Team_E, 209), wie es die ASD-Arbeit alltäglich bereits präge, seien die dafür erforderlichen Ressourcen nicht vorhanden.

Dieses Problem tendenziell unzureichender oder fehlender interner Ressourcen gehen die nordrhein-westfälischen ASD in unterschiedlicher Art und Weise im Kontext ihres sozialraumorientierten Engagements an.

In H-Berg wird z. B. versucht, einzelne Mitarbeiter_innen des ASD für sozialraumbezogene Tätigkeiten von der Einzelfallarbeit freizustellen. So können sie in Kindertagesstätten vor Ort Beratungsangebote oder andere Angebote realisieren. Dass eine solche Umstellung und Umlenkung von internen Ressourcen begründungsbedürftig ist, verdeutlicht der örtliche Jugendamtsleiter.

„[W]ir sind eine Haushaltssicherungsgemeinschaft nā wo dann natürlich ständig gefragt wird äh an welcher Stelle könnt ihr wie was möglicherweise noch etwas schmaler machen äh nā wie kann man organisatorisch was äh Dinge so verändern dass sie letztendlich äh die inhaltliche nicht aus dem Fokus verlieren aber trotzdem äh sage ich mal möglicherweise auch anders mit Personalressourcen umgehen also solche Fragestellungen spielen schon in meinem Job eine große Rolle.“ (H_Expert, 23).

Auch wenn eine Freistellung von Mitarbeiter_innen für sozialraumbezogene Tätigkeiten (z. B. zur multiprofessionellen und interinstitutionellen Kooperation) von den Fachkräften in H-Berg

insgesamt positiv bewertet wird, äußern sie auch Skepsis. Die entsprechend umverteilten Stunden fehlten nämlich bei der Fallbearbeitung, die die anderen Kolleg_innen verantworten müssten. Außerdem verweisen sie auf kritische Stimmen, die Angebote, wie eine Beratung in Kindergärten durch ASD-Mitarbeiter_innen, als abgespeckte Form der Hilfen zur Erziehung ansähen – und daher fachlich problematisierten:

„C: Die einen definieren das als SPFH-Light kostet kein Geld nā das Personal ist vorhanden ich muss noch sagen āh dass āh die Stellen nicht on topp kamen bei uns nā sondern die wurden aus dem A/ ASD quasi eingespart insofern hat der Chef da einen klugen Schachzug gemacht kann man nicht anders sagen Personal [...] Ziel uns als Kern-ASD zu entlasten und natürlich zu [...] dass die mal irgendwann kostenintensiv werden könnten also es ist eine inhaltlich gute Sache aber auch eine wirtschaftliche (2) Aspekte spielen auch eine Rolle mit insofern klug angelegt kann man nicht anders sagen oder

A: Ja

B: Ja

C: Ja

A: Doch (?) gut

C: Ja

I: Und haben sie den Eindruck dass es hilft beziehungsweise dass die all/ oder andersrum fehlt die Arbeitskraft an anderer Stelle also das sind zwei Fragen in einer (3)

C: Wir kommen jetzt grade ans Eingemachte nā ich meine die Kommune H-Berg ist so pleite wie die Kommune [name1] und [name2] Personalkosten sind bekanntlicherweise hoch āh die Stellenbesetzung im ASD ist im Augenblick miserabel im ganzen ASD sind also soundso viel Stellen da nicht besetzt Dauererkrankte āh ich denke mal bis die also wirklich greifen das System [...] zum Tragen kommt so dass wir eine eine deutliche Entlastung merken würden das dauert noch eine zeitlang“.

(H_Team_ABC, 94-109)

Dass im ASD nur unzureichend Ressourcen vorhanden seien oder sogar fehlten, wird nicht nur in H-Berg auf fehlende oder unangemessen verteilte Mittel im Kommunalhaushalt zurückgeführt. Hinzu kämen noch neue Kostenanforderungen, vor allem im Bereich der Kindertagesbetreuung, die meist in der Verantwortung der Jugendämter durchgeführt werde. Der Grund dafür sei die Einführung des uneingeschränkten Rechtes auf einen Kitaplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr.

Von externen Ressourcen sprechen unsere Gesprächspartner_innen in Bezug auf Fallanamnese, Hilfeplanung oder die konkrete Umsetzung von Hilfen und verweisen damit auf brachliegende, verdeckte oder verschüttete Potenziale, die im Hilfeprozess für die Nutzer_innen nutzbar gemacht werden sollen. Dies möglich zu machen bzw. entsprechende Ressourcen aufzubauen, sei Aufgabe der Fachkräfte. Dieser Prozess wird von einigen unserer Gesprächspartner_innen auch als ‚Aktivierung von Ressourcen‘ bezeichnet (vgl. D_Team_C, 124; E_Expert_A, 265).

„Also das kann verschiedene Möglichkeiten geben bevor wir in Jugendhilfeleistungen zum Beispiel treten also darum ist das auch unsere Aufgabe zu schauen was bietet das Umfeld was gibt das her wo sind Ressourcen mit denen man sich āh zunutze machen kann also das würde ich schon auch als Sozialraumorientierung [begreifen].“ (B_Team_C, 379)

Eine spezifische Form externer Ressourcen stellen persönliche Ressourcen dar. Als solche werden Potenziale im persönlichen und nachbarschaftlichen Umfeld bezeichnet, auf die als unterstützende und helfende Strukturen im Einzelfall zurückgegriffen werden könne. Bei der Organisation des Hilfeprozesses bedeute der Einbezug solcher persönlicher Ressourcen,

„zu gucken was gibt es denn überhaupt und gemeinsam zu erarbeiten schon an Ressourcen die dieser Mensch hat und gar nicht sieht ja nā auch da Bedarf es einer ja intensiven Gesprächsführung auch zu gucken wie war das denn früher kennen sie das schon gab es mal andere Situationen nā äh gibt es verwandte Nachbarn und dann sagt die ah ich geh immer beim Willy am Wasserhäuschen mit dem spreche ich ist eine Ressource der Willy am Wasserhäuschen so ja sie verstehen was ich meine“ (A_Team E, 233-235).

Es gehe also darum, Ressourcen, wie Fähigkeiten von Personen im Umfeld der Nutzer_innen, aufzudecken. Dazu werde das private, familiäre, freundschaftliche und nachbarschaftliche Umfeld genauer erkundet. Andere Ressourcen seien im weiteren Stadtteil zu suchen, u. a. Ressourcen, die andere Organisationen, v. a. im Bildungs- und Sozialbereich, anbieten könnten: z. B. Kitas und Schulen, Tagesgruppen oder Jugendhäusern, aber auch Sportvereine, die freiwillige Feuerwehr oder eine Kirchengemeinde. Sozialraumorientiert zu arbeiten, bedeutet für die in E-Stadt interviewte Jugendamtsleitung, daher auch, zu schauen,

„wer lebt da welche Ressourcen hat der Stadtteil wie können wir anknüpfen an die vorhandenen Ressourcen im Stadtteil wie können wir sie aktiv begründen und wie bewegt sich der einzelne Mensch die einzelne Familie im Kontext dieses Sozialraums und wo sind da die Anknüpfungspunkte also wir definieren unsere sozialräumliche Arbeit über diesen sehr stark ressourcenorientierten Ansatz“ (E_Expert_A, 24).

Sozialraumorientierung und Ressourcenorientierung werden hier also in eins gesetzt.⁷ Ähnlich beschreiben dies die Mitarbeiter_innen in A-Stadt, wo zum Zeitpunkt unserer Gespräche eine sozialraumorientierte Reorganisation der Jugendhilfe, mit Unterstützung eines externen Beratungsinstitutes, in Gang war. Auf unsere abschließende Frage, wie die ASD-Mitarbeiter_innen Sozialraumorientierung definieren würden, lautete eine ihrer Antworten:

„[J]a Sozialraumorientierung für mich ähm ist auch äh zu gucken was ist äh also der Fokus einmal auf die Familie auf das Umfeld der Familie und was halt das was die Familie nutzen kann Ressourcen äh Kindergärten Schulen alles das was äh Nachbarn alles das was wichtig ist auch für die Familie für die Betroffenen selbst“ (A_Team_B, 617).

Auch hier wird nochmals deutlich, dass der Fokus sowohl den persönlich-privaten Ressourcen im direkten Umfeld der Nutzer_innen, z. B. einer nachbarschaftlichen Unterstützung, als auch den Ressourcen im Stadtteil, in Form der dort vorfindbaren Angebote, gilt. Beide sollen in die Arbeit einbezogen werden. Persönliche und Umfeldressourcen werden voneinander unterschieden und zugleich zeigt sich, dass die Grenze zwischen ihnen für die Fachkräfte fließend ist. Am

⁷ Dies ist nicht überall so. In G-Hausen z. B. werden ‚Ressourcenorientierung und Passgenauigkeit‘ miteinander verbunden und als ‚zentraler Marker‘ der Arbeit benannt, Sozialraumorientierung für die Beschreibung der Konzeption jedoch eher abgelehnt.

sinnvollsten scheint daher eine Differenzierung zwischen Ressourcen, die sich aus direkten Beziehungen ergeben (Bindungsressourcen), und Ressourcen im institutionalisierten Kontext (institutionelle Ressourcen) zu sein.

Obwohl die Orientierung an den (potenziellen) Ressourcen der Nutzer_innen in der sozialraumorientierten Arbeit einen grundlegenden Aspekt darstellt, wird auch diese Perspektive problematisiert: In einer Kommune wird in der folgenden Art und Weise auf eine Schwierigkeit in der Umsetzung eines ressourcenorientierten Zugangs hingewiesen.

„[D]er Allgemeine Soziale Dienst D-Burg versucht schon auch ressourcenorientiert zu arbeiten und Familien oder bei den Klienten und ähm (1) ja ist darauf bedacht die Stärken hervorzuheben beziehungsweise zu nutzen im Fallgeschehen im Fallverlauf (1) ähm was nicht immer geht klar manchmal sind halt äh große Defizite (in der?) Familiensituation vorhanden (1) so dass Problemlagen und auch die Blicke auf Problemlagen gewichtiger sind als oftmals dann zu schauen was kann die Familie was kann man nutzen was/ wo kann die Familie vielleicht auch im Stadtteil sogar noch äh äh Hilfe bekommen Unterstützung bekommen grundsätzlich ist das aber so angedacht und ähm ist so mit eine Maxime aber ähm ja in der täglichen Arbeit (1) da muss man halt schauen dass das (nicht immer ganz?) unter geht.“ (D_Team_B, 104)

Die Mitarbeiter_innen des ASD verdeutlichen hier, dass die im ASD bearbeiteten Problemlagen häufig so groß sind, dass Ressourcen gar nicht sichtbar oder nutzbar würden, sondern eben die spezifische Defizitlage den Blick und die Arbeit des ASD dominiere. Dieser Hinweis führt allerdings nicht dazu, dass die Relevanz der Ressourcenorientierung an sich infrage gestellt wird.

Sozialraumorientierung und Ressourcenorientierung bilden in den Thematisierungsweisen der Feldakteur_innen einen fast natürlichen Zusammenhang. Diese verweisen allerdings auch auf die damit verbundenen Grenzen, die sich aus den sozialstrukturellen Belastungslagen der (potenziellen) Nutzer_innen und den begrenzten (zeitlichen und personellen) Ressourcen des jeweiligen ASD ergeben.

In den unterschiedlichen Ausformungen des Musters von Sozialraumorientierung als Ressourcenorientierung zeigt sich, so lässt sich zusammenfassend sagen, eine durchaus widersprüchliche, ja dilemmatische Konstellation: Die Gesprächspartner_innen verweisen in Bezug auf ihre internen Ressourcen auf eine begrenzte, wenn nicht unzureichende Ressourcenausstattung der kommunalen ASD. Zeit und Personal seien nicht in der Weise vorhanden, so argumentiert vor allem die Mitarbeiterschaft, dass sie in der alltäglichen Arbeit ihrem eigenen fachlichen Anspruch gerecht werden könnten. Eine zusätzliche sozialraumorientierte Ausrichtung ihrer Arbeit, die es auch ermöglichen könnte, verdeckte, verschüttete oder aktuell unzugängliche Ressourcen aufseiten der Nutzer_innen nutzbar zu machen, würde daher zusätzliche Ressourcen erst einmal erforderlich machen und sei daher nur beschränkt oder gar nicht möglich. Die Hoffnung auf einen präventiven Effekt der Ressourcenorientierung im Sinne der Stabilisierung von Lebenswelten und Lebenslagen der Nutzer_innen (z. B. durch die Mobilisierung von nahräumlichen Unterstützungsstrukturen) scheitert damit aus Sicht der ASD-Mitarbeiter_innen an fehlenden Ressourcen.

Dieses Dilemma wird noch dadurch verstärkt, dass mit der Entscheidung für sozialraumorientierte Strategien und Maßnahmen immer wieder die Annahme verbunden wird, eine solche präventive Investition könne eine Anschubfinanzierung darstellen, mit der in Zukunft neue Quellen der Problemlösung erschlossen werden könnten – und somit ggf. auch wieder interne Ressourcen eingespart werden. Ob dies überhaupt gelingen kann, und ob die damit nutzbaren Ressourcen im sozialen Nahraum der Nutzer_innen überhaupt eine Entlastung bei den Problemen bringen können, ist nicht nur angesichts der oben genannten Engführungen zur Orientierung am sozialen Nahraum an sich fraglich. Welche Effekte die Ressourcenorientierung im Fallverlauf als Vorgehensweise haben kann, ist bisher ungeklärt. Und ob diese Effekte sogar Kostenersparnisse mit sich bringen könnten, ist mindestens so fraglich.

Was in diesem Zusammenhang auffällt, ist, dass das Muster der ‚Sozialraumorientierung als Ressourcenorientierung‘ zu einem historischen Zeitpunkt in den Vordergrund gerückt wird, in der die kommunalen Kassen vielfach mit gestiegenen Ausgaben und gedeckelten oder rückläufigen Einnahmen zu tun haben – nicht zuletzt aufgrund der sogenannten Schuldenbremse. Es liegt daher auf der Hand, dass kommunalpolitisch Verantwortliche und die kommunalpolitische Administration motiviert sind, ja gezwungen sind, alternative Ressourcen zu den vorhandenen Zeit- und Personal- und somit immer auch finanziellen Ressourcen zu finden, die nötig wären, um die anwachsenden Anforderungen für den ASD bewältigen zu können. Zwar sprechen unsere Gesprächspartner_innen eher vorsichtiger von der Möglichkeit einer Präventionsrendite, als dies die Protagonist_innen des Programms Sozialraumorientierung insbesondere aus den Beratungsinstituten tun, um ihr Produkt anzupreisen. Aber gerade auch kommunale Leitungskräfte hoben auch uns gegenüber sehr wohl hervor, dass die Hoffnung auf eine finanzielle Entlastung durch das Programm Sozialraumorientierung vonseiten der Kommunalpolitik ein entscheidender Impuls für ihre entsprechenden Reform- und Reorganisationsanstrengungen darstellten.

„[D]as Sozialraumorientierung häufig jetzt ((schnäuzt sich)) die letzten Jahre rausgekratzt wurde (2) auf dem Hintergrund wir müssen da Geld sparen und von Sozialraumorientierung versprechen wir uns das und Prävention (1) klingt auch toll (1) damit können wir Geld sparen ohne dass es in der Politik böse klingt jetzt bin ich mal ein bisschen (1) sarkastisch (1) also zu sagen ich/ wir sollen hze da wollen wir zehn Prozent sparen (2) das klingt immer gleich so böse wenn man sagt wir investieren jetzt aber (1) 100.000 in Prävention und sparen damit fünf Millionen dann klingt das toll so das ist für Politiker sehr viel angenehmer so so zu reden aber oft steckt da nicht wirklich was dahinter ist so meine Erfahrung sondern (1) beläuft sich das auf Worthülsen.“ (D_Expert, 319-323)

Bemerkenswert ist hier weniger der Blick auf die Wirtschaftlichkeitsfrage, der in Bezug auf alle öffentlich finanzierten Dienstleistungsangebote gestellt werden muss und daher kein Novum im Kontext einer Umsetzung des Programms Sozialraumorientierung darstellt. Vielmehr zeigt sich hier eine betriebswirtschaftliche Engführung fachlicher Entscheidungen: Fragen wie diejenige, ob z. B. nahräumliche Unterstützungsstrukturen in der Nachbarschaft tatsächlich eine fachlich adäquate Antwort auf ökonomische Armutsprobleme sind, werden so unter Umständen gar nicht mehr gestellt.

f) Personalfluktuation und Kontinuität als Schwierigkeit einer Sozialraumorientierung

Erst einmal unabhängig von der Frage nach Sozialraumorientierung macht uns vor allem die kommunale Leitungsebene in den Gesprächen auf eine starke Personalfluktuation im ASD in der jüngeren Vergangenheit aufmerksam (vgl. dazu zur Situation im bundesdeutschen ASD allgemein: Seckinger et al. 2008). Grund dafür sei unter anderem die Arbeitsbelastung aufseiten der Mitarbeiter_innen: Vor dem Hintergrund belastender Fallkonstellationen auf der einen Seite und der verstärkten öffentlich-medialen Beobachtung der Jugendamtsarbeit, vor allem in den Fällen, wo Kinder zu Schaden kommen, auf der anderen Seite, entstünden deutliche Belastungen für die Mitarbeiter_innen. Die Attraktivität des Arbeitsplatzes ASD sei dadurch im Vergleich zu früheren Jahren gesunken, und vor diesem Hintergrund sei auch die relativ hohe Fluktuation der Mitarbeiter_innen zu verstehen:

„[D]ie Thematik Personal ist schon äh in den letzten Jahren zunehmend ein großes Problem und eine große Thematik mit der ich mich heute viel mehr als äh vor fünfzehn Jahren beschäftigen muss durch große äh Fluktuationen in in diesem äh ganzen sozialen Bereich“ (F_Expert, 6-10).

Als aktuelle Herausforderung gelten daher vielen Jugendamtsleitungen die Arbeitsbedingungen und das Arbeitsklima. Diese seien in einer Art und Weise zu verändern, dass den Mitarbeiter_innen ermöglicht werde, auch in diesen „Hochrisikobereichen“ (F_Expert, 10) der öffentlichen Jugendhilfe längerfristig zu arbeiten.

Das Problem verstärke sich noch dadurch, dass neue Mitarbeiter_innen, die bei gestiegener Fluktuation eher häufiger zum Einsatz kommen sollten, nach ihrem Arbeitseinstieg in die Tätigkeit im ASD eingeführt werden müssten. Notwendig ist daher eine durchaus aufwendige Einarbeitung, fast eine kleine interne Ausbildung, wie es Leitungskräfte uns gegenüber formulieren. Diese Novizenphase dauere bis zu zwei Jahre. Das müsse die jeweilige Kommune, der jeweilige kommunale ASD aber personell und zeitlich stemmen. Dazu käme noch, dass die Neulinge in der ASD-Arbeit häufig in ihrer Einarbeitungsphase einen derartigen ‚Praxischock‘ erlebten, dass sie den ASD nach kurzer Zeit wieder verließen, so Leitungskräfte weiter.

„[F]ast alle (2) kriegen einen Schock wenn man ihnen erklärt dass sie (1) die Garantenstellung haben (1) und letzten Endes auch eine strafrechtliche (2) ähm (2) Sanktion es geben kann wenn sie da falsch arbeiten wenn sie (2) zum Beispiel Fällen von Kindeswohlgefährdungen nicht nachgehen (1) so das erzeugt dann wahnsinnig viel Angst also wir wir nennen das immer so Praxischock (1) die gehen die meisten gehen da sehr naiv rein und wir wir haben so ein internes (1) Programm wo wir dann dann denen die Sachen auch nahe bringen (2) aber ähm (1) wenn die dann (1) (?) gewahrwerden dass äh sie dafür haftbar gemacht werden (2) dann ja kriegen sie schon einen großen Schreck.“ (D_Expert, 183-185)

Wie konkret sich diese Entwicklung auf die alltägliche ASD-Arbeit auswirkt, haben wir als Forscher_innen auch selbst erlebt: In der Phase der Gesprächsanbahnung begegneten uns mehrfach Hinweise aus den angefragten ASD, ihre Teams seien gerade im (personellen) Umbau und viele Mitarbeiter_innen seien neu im Team, daher sei eine Zusammenarbeit mit uns als Forscher_innen zu diesem Zeitpunkt schwierig.

Eine solche personelle Fluktuation im ASD steht allerdings im Widerspruch zu den Anforderungen, die sich mit der Umsetzung sozialraumorientierter Vorgehensweisen verbinden: Die ASD-Mitarbeiter_innen beschreiben Sozialraumorientierung als ein Vorgehen, das gerade mit Blick auf die Arbeit vor Ort eine personelle Kontinuität voraussetze. In den Stadtteilen resp. Sozialräumen sei für die Kooperationsarbeit der kontinuierliche persönlich-kollegiale Kontakt zu Kolleg_innen und Vertreter_innen anderer Organisationen von großer Bedeutung – eine Einschätzung, die sich mit zentralen Erkenntnissen aus der Kooperationsforschung trifft (vgl. Reutlinger 2010). Kooperationskontakte an neue Kolleg_innen weiterzugeben, sei dagegen mit einem relativ hohen Aufwand verbunden. Solche Kontakte sogar immer wieder neu aufzubauen, sei nur schwer zu leisten. Aber nicht nur für die Kooperationsbeziehungen sind die Personalfluktuationen offensichtlich eine Schwierigkeit. Für die sozialraumorientierte Arbeit ist auch eine gute Kenntnis der lokalen Angebotsstruktur vonnöten, wie uns unsere Gesprächspartner_innen erläutern: ASD-Mitarbeiter_innen müssten über die lokalen Organisationen, deren Leistungsspektrum und die dort tätigen Kolleg_innen Bescheid wissen. Auch das sei bei einer hohen personellen Fluktuation nur schwer zu gewährleisten, da sich neue Mitarbeiter_innen eben immer erst wieder einarbeiten müssten. Schließlich ist es nach Einschätzung der ASD-Mitarbeiter_innen von Vorteil, wenn sie als Personen bei (potenziellen) Nutzer_innen vor Ort bereits bekannt sind. Das sei aber bei häufigeren Wechseln ebenfalls nur schwer möglich, weil sich neue Mitarbeiter_innen dort erst wieder neu vorstellen müssten. Gerade mit Blick auf die nahräumliche Kooperation wird also deutlich, dass diese durchaus von Personen abhängt und mit deren Ausscheiden gerade informelle Kooperationsstrukturen auch wieder verloren gehen.

Sozialraumorientierung macht also nach Einschätzung der Fachkräfte eine personelle Kontinuität notwendig, die aber gegenwärtig im ASD in den nordrhein-westfälischen Kommunen so oft nicht gegeben sei. Unter solchen Bedingungen ist die Umsetzung einer adäquaten Sozialraumorientierung nur schwer oder gar nicht möglich – das ist einsichtig.

Die Schwierigkeit, die die Personalfluktuations mit sich bringt, zeigt sich aber auch auf anderen Ebenen: In einem Gespräch berichtet uns eine ASD-Leitung davon, dass in den 1990er-Jahren, als sie noch Mitarbeiterin des ASD war, in ihrer Kommune in der Stadtverwaltung eine Fortbildung zum sozialraumorientierten Arbeiten durch ein externes Beratungsinstitut durchgeführt worden sei. Das habe durchaus neuen Schwung in den ASD gebracht. Doch das damals angeeignete Wissen stünde inzwischen nicht mehr zur Verfügung, weil die Mitarbeiter_innen von damals nicht mehr in der Stadtverwaltung arbeiteten oder in den Ruhestand gegangen seien.

Diesem Verlust von Wissen und Erfahrung begegnet H-Berg mit der Etablierung einer internen Fortbildungsstruktur für alle neuen Mitarbeiter_innen, gekoppelt an eine Einarbeitungsphase, die konzeptionell Sozialraumorientierung als zentrales Element betont. Dass Wissen und die Erfahrung im ASD stark personengebunden sind, ist auch hier die Überzeugung. Doch wird versucht, dieses organisational zu verankern, sodass es bei Personalwechseln weitergegeben werden kann. Die Organisation gibt den einzelnen Mitarbeiter_innen also die Möglichkeit, sich entsprechendes Wissen anzueignen:

„[D]as bedeutet im Grunde dass man ähm auch Ansprechpartner ist wenn was im Raum gesucht wird an Einrichtungen grade auch bei Kolleginnen die jetzt vielleicht noch nicht lange in diesem Sozialraum arbeiten dass man schon auch drauf hinwirkt dass man sagt wenn jetzt Neue anfangen pass auf machst in der ersten Woche nichts hier mit Akten lauf deinen Raum ab lauf durch die Straßen guck dir die Häuser an guck dir die Einrichtungen an“ (H_Team_A, 250-252).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine relativ hohe Personalfuktuation in den ASD eine Implementierung des Programms Sozialraumorientierung nach Einschätzung unserer Gesprächspartner_innen strukturell erschwert: Wechseln die Mitarbeiter_innen immer wieder, ist eine Kontinuität in der Arbeit, die gerade auch für die sozialraumbezogenen Vorgehensweisen von großer Bedeutung ist, weitgehend verunmöglicht. Die begrenzten Ressourcen, die den Jugendämtern zur Verfügung stehen, treiben dabei die Dynamik der Personalfuktuation scheinbar noch an. Eine unzureichende oder sehr knappe Ausstattung mit Personal führt allem Eindruck nach zu einer sehr hohen Arbeitsbelastung, die nach Aussage der ASD-Mitarbeiter_innen ein Grund für die Fluktuation im Kollegium darstellt. Und das, ohne zunächst den Faktor noch in Blick zu nehmen, dass das sozialraumorientierte Arbeiten selbst wiederum einen erhöhten Arbeitsaufwand mit sich bringt und zeitliche wie personelle Ressourcen bindet – wie gleichermaßen alle Teams in den Gesprächen berichten.

Um Missverständnisse zu vermeiden, ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass eine personelle Kontinuität aufseiten der Mitarbeiter_innen nicht nur für das sozialraumorientierte Arbeiten von Vorteil ist. Gerade mit Blick auf die Ausbildung von verlässlichen Beziehungen zu den Nutzer_innen gilt das selbstverständlich für alle (sozial-)pädagogischen Zusammenhänge. Im vorliegenden Fall ist unser forschender Blick allerdings primär auf die Frage der Umsetzung des Programms Sozialraumorientierung im kommunalen ASD ausgerichtet. Daher betonen wir auch die Relevanz der personellen Kontinuität resp. die Schwierigkeit, die mit einer hohen Personalfuktuation verbunden ist. Für eine professionelle sozialpädagogische Arbeit im ASD, wie in der kommunalen Jugendhilfe insgesamt, ist die Gewährleistung personeller Kontinuität insofern eine zentrale Aufgabe – auch jenseits der Frage, ob die Arbeit sozialraumorientiert ausgestaltet werden soll oder nicht.

Für die Konkretion des Programms Sozialraumorientierung auf der Ebene der Kommunen ist die personelle Kontinuität nach Einschätzung der Feldakteur_innen eine zentrale Voraussetzung. Die teilweise hohe personelle Fluktuation in nordrhein-westfälischen ASD stellt sich damit als Schwierigkeit für die Umsetzung von sozialraumorientierten Vorgehensweisen und Maßnahmen dar.

g) Wege der Implementation von Sozialraumorientierung

Die für unser Forschungsprojekt zentrale Frage nach der Implementation des Programms Sozialraumorientierung, also nach konkreten sozialraumorientierten Konzepten, Praxen und Denkweisen, in der öffentlichen Jugendhilfe nordrhein-westfälischer Kommunen wird von unseren

Gesprächspartner_innen nur wenig expliziert. Dennoch lassen sich auch zu dieser Frage, wie eigentlich ein sozialraumorientiertes Denken und Wissen in die kommunale Jugendhilfe Eingang findet, einige Muster davon rekonstruieren, wie die Feldakteur_innen diesen Prozess erleben resp. wie sie ihn sich vorstellen.

Unsere Ausgangsannahme, dass die Landesprogramme mit einem sozialraumorientierten Fokus auch direkt zu einem Umdenken in den Kommunen führen, konnte sich in dieser Weise nicht bestätigen. Solche Programme, für die unsere Gesprächspartner_innen auf der Landesebene stehen, werden auf kommunaler Seite zwar als Unterstützung angesehen, wenn kommunal eine sozialraumorientierte Konzeption entwickelt und umgesetzt werden soll:

„[D]ie sind also förderlich und hilfreich in der Weiterentwicklung eigenen Tuns“ (A_Expert, 145).

Landesprogramme sind nach Einschätzung der kommunalen Leitungskräfte aber nicht der Anlass für eine sozialraumorientierte Umsteuerung und Reorganisation des eigenen ASD oder der kommunalen Jugendhilfe insgesamt. Interessanterweise deckt sich diese Einschätzung auch mit den Aussagen der Programmverantwortlichen, die also gar nicht davon ausgehen, dass sie mit den von ihnen vertretenen Landesprogrammen direkt in die Kommunen hineinsteuern könnten (vgl. Kapitel 2.3.1).

Auf kommunaler Seite wird manches Landesprogramm sogar positiv hervorgehoben und dennoch werden die damit verbundenen Angebote nicht abgerufen, z. B. weil der damit verbundene Aufwand der einzelnen Kommunen als zu hoch erscheint.

„[A]lso wir versuchen schon und vieles haben wir eben auch im Grunde genommen ja auch schon umgesetzt dann kommt immer dazu diese Fördergeschichten dann muss man immer selber noch Personal reinton zusätzliches und äh dann äh (2) ist die ganze Geschichte also das finde ich zum Beispiel auch bei den frühen der Initiative Frühe Hilfen vom Bund das ist ja teilweise mit einer Bürokratie verbunden die ist sagenhaft nā also da muss man sich fragen äh rechnet sich das ((lacht leicht)) überhaupt oder mache ich es nicht doch mit eigenen Bordmitteln nā.“ (C_Expert, 159-163)

Wenn aber die Landesprogramme selbst nicht der Anlass für eine Hinwendung zum Programm Sozialraumorientierung sind, fragt sich, was die kommunale Seite dann dazu motiviert, sich für eine Umsetzung des Programms zu engagieren.

Ein entscheidender Faktor scheint das fachliche Selbstverständnis der Fach- und vor allem der Leitungskräfte in der kommunalen Jugendhilfe zu sein. Unsere Gesprächspartner_innen betonen immer wieder, dass sie bereits während ihres Studiums mit sozialraumorientierten Perspektiven in Berührung gekommen seien.

„[I]ch selber habe ähm Sozialarbeit studiert und im Rahmen meiner Führungskräfteausbildung äh beim Deutschen Verein den Schwerpunkt Management und Sozialraumorientierung gewählt und habe da ein ähm Projekt mit Begleitung auf den Weg gebracht das hieß Sozialraum/ äh Verbesserung der Sozialraumorientierung in einer anderen Stadt und da einige ähm Unterprojekte initiiert von daher bin ich so im Thema drin.“ (C_Team_F, 50)

Hochschulen geben aber auch auf andere Weise entsprechende fachliche Impulse, so berichten unsere Gesprächspartner_innen: z. B., wenn sie mit Pilot- oder anwendungsorientierten Forschungsprojekten in den Kommunen tätig sind und entsprechende sozialraumorientierte Umsteuerungs- und Reorganisationsprozesse anstoßen und begleiten – so unter anderem in B-Stadt (vgl. Kap. 3.2.2). Allerdings scheint die Relevanz von wissenschaftlichen Begleitprojekten gar nicht unbedingt an ein spezifisches Programm, wie die Sozialraumorientierung, gebunden zu sein, wie uns ein ASD-Team aus einer der Kommune, die nicht konzeptionell sozialraumorientiert arbeitet, erzählt: Das Reflexionswissen, das aus solchen Projekten angeboten werden kann, könne an sich wichtige Impulse setzen.

„C: Sie haben mich äh auch mit einigen Fragen verwirrt und das finde ich erstmal gut ja spannend

D: Der Verwirrung kann ich mich anschließen ähm ich finde es gut sich Gedanken oder überhaupt weil ich habe es vorher nicht gemacht äh Gedanken darüber zu machen in welchem Bezirk oder in welchem Sozialraum arbeite ich und wie ist das ähm wie kann man das betrachten auf der Meta-Ebene und wie wie sind da Strukturen wie handelt man in diesem ähm in diesem räumlichen Umfeld.“

(F_Team_CD 519-526)

Wie zentral aber dennoch bestimmte Studieninhalte in Bezug auf das Programm Sozialraumorientierung, aber auch die Inhalte entsprechender Weiterbildungsangebote sein können, zeigt das Beispiel von E-Stadt. Hier erhalten alle Mitarbeiter_innen des ASD eine mehrjährige berufsbegleitende Fortbildung zum ‚sozialraumorientierten *case management*‘. Das beeinflusse nicht nur die gemeinsame Haltung und die gemeinsame Sprache, sondern auch ihr berufliches Selbstbild, so die Mitarbeiter_innen im Gespräch. Symptomatisch dafür ist die Vorstellung einer Mitarbeiterin uns gegenüber:

„[I]ch ähm bin Diplom-Sozialarbeiterin und Case-Managerin ((lacht leicht)) nach Lüttringhaus“ (E_Team_F, 295).

Solche Fortbildungen werden durch private Beratungsinstitute angeboten, wie an dem im Zitat genannten Namen exemplarisch deutlich wird. Von diesen Instituten ist in einigen der von uns in den Blick genommenen Kommunen in NRW die Rede. Nicht überall werden sie allerdings mit einer positiven Einschätzung verbunden wie hier in E-Stadt. Unter anderem in D-Burg schätzen die Fachkräfte solche privaten Beratungsinstitute eher kritisch ein und verweisen dabei darauf, dass ihres Erachtens nicht fachliche, sondern finanzielle Gründe die Kommune dazu motivierten, solche externen Berater_innen einzukaufen:

„[I]ch habe so eine Hypothese ich kann nicht sagen dass es so war ähm (2) äh wenn die Kosten explodieren oder wenn der Kämmerer glaubt die Kosten explodieren ähm (2) gibt es zum einen ähm (2) Zwangshandlungen oft ist es so man holt sich einen externen Berater“ (D_Team_A, 548).

Neben privaten Beratungsinstituten bietet auch das Land NRW eine Beratung von Kommunen an. Diese spielte allerdings in den Kommunen, die wir kennengelernt haben, keine Rolle.

Die Umsetzung des Programms Sozialraumorientierung geschieht in den einzelnen Kommunen auf unterschiedlichen Wegen: aufgrund der fachlichen Präferenz einer neuen Leitungskraft, durch fachliche Impulse, die Fachkräfte im Studium erfahren, durch eine wissenschaftliche Begleitung einer Hochschule oder durch die Angebote eines privaten Beratungsinstituts.

h) Re- und Dezentralisierung

Mit den Deutungsmustern, Sozialraumorientierung könne (a) eine größere Nähe zu den Menschen herstellen, (b) eine passgenauere Planung und Umsetzung von Angebotsstrukturen vor Ort ermöglichen und (c) durch Netzwerken eine kleinräumige ‚Verantwortungsgemeinschaft‘ unter den Fachkräften erzeugen, sind in unterschiedlicher Art und Weise Strategien und Maßnahmen der Dezentralisierung verbunden. Aus den Gesprächen mit den Akteur_innen auf kommunaler Ebene lassen sich dabei Muster einer *externen* und einer *internen Dezentralisierung* unterscheiden. Der Begriff der externen Dezentralisierung beschreibt die Auslagerung von Aufgaben und Verantwortung an jugendamtsexterne Akteur_innen: an freie Träger der Jugendhilfe, an Schulen und Kindertagesstätten, aber auch an Sportvereine oder Kirchengemeinden; der der internen Dezentralisierung dagegen den dezentralen Aufbau von ASD-Strukturen in der Kommune, z. B. in Form von eigenen Beratungsangeboten im Stadtteil (u. a. in Schulen oder in einer Kindertagesstätte). Beides diene dem Ziel der Niedrigschwelligkeit und der größeren Nähe zu den Menschen durch eine bessere Erreichbarkeit; und beide Formen treten in den Kommunen durchaus auch parallel auf.

Das Subsidiaritätsprinzip setzt im bundesdeutschen Kontext sozialrechtlich die Angebote der freien Träger gegenüber denjenigen der öffentlichen Träger als vorrangig. Mit der Umsetzung des Programms Sozialraumorientierung verstärkt sich dieses Prinzip in spezifischer Weise: Es kommt zu einer weiteren Verantwortungsverlagerung an die freien Träger. Das geschieht dadurch, dass Vorfeldhilfen, also insbesondere ambulante Beratungsangebote und Clearingstellen aufgebaut werden, mit dem Ziel, kostenintensive Hilfen möglichst zu vermeiden: Die Jugendhilfe solle schließlich nicht erst ins Spiel kommen, wenn „das Kind schon im Brunnen ist“ (C_Expert, 353). Diese Angebote werden in den untersuchten Kommunen vielfach von freien Trägern oder teilweise von Ehrenamtlichen (in Betreuung freier Träger) durchgeführt. Außerdem wird durch die Kooperationsvereinbarungen, die mit dem Kinderschutzgesetz etabliert wurden, die Erstverantwortung bei der Einschätzung von Verdachtsfällen einer Kindeswohlgefährdung an externe Träger weitergereicht: Aufgaben der Beobachtung und der Anzeige von Verdachtsfällen werden über die Kooperationsvereinbarungen an freie Träger delegiert, aber auch an Schulen oder Kindergärten ausgelagert. Begründet wird diese Form der externen Dezentralisierung damit, dass diese jugendamtsfernen Akteure nicht als kontrollierend und eingreifend wahrgenommen würden, wie im Fall des Jugendamts. Die externe Dezentralisierung senke die Schwelle des Zugangs für die Menschen also dadurch, dass das Jugendamt selbst nicht

unbedingt in Erscheinung tritt. Die letztliche Verantwortung der Feststellung einer Kindeswohlgefährdung bleibt jedoch beim Jugendamt als öffentlichem Träger.

Allerdings scheint die erhöhte Sensibilisierung, die aufseiten der dezentralen Partnerorganisationen erreicht werden kann, nach Einschätzung unserer Gesprächspartner_innen keineswegs unbedingt auch mit einer erhöhten Verantwortungsübernahme einherzugehen. Unsere Interviewpartner_innen berichten immer wieder von einer häufigen und oft auch verfrühten Meldung durch Schulen und Kindertagesstätten. Externe Dezentralisierungsversuche verbinden sich also offensichtlich mit einer *Rezentralisierung der Verantwortung* beim öffentlichen Träger.

Eine Sonderform der externen Dezentralisierung stellt die gezielte Absprache von Zuständigkeitsgebieten zwischen öffentlichem und freien Trägern dar, die zu faktischen ‚kleinräumigen Monopolen‘ führt. In solchen Kommunen werden sozialraumspezifische Kooperationsverträge mit einzelnen freien Trägern geschlossen, die die Verantwortung für die Leistungserbringung in diesem Gebiet an diesen einen Träger überantwortet. Eine solche sozialraumorientierte Reorganisation der kommunalen Jugendhilfe verspreche eine einfachere Steuerung, wie ein Landesexperte bemerkt, weil weniger Akteur_innen im Spiel sind:

„[A]ber die Kommune kann natürlich viel leichter steuern wenn sie mit ihren großen Trägern das im Jugendhilfeausschuss ausdealt du machst das Quartier du machst das Quartier und fertig“ (Programm_524-526).

Diese Träger erhalten dann unter Umständen auch sogenannte Sozialraumbudgets als Globalbudgets für die Finanzierung von Hilfen in bestimmten Bereichen. Auch das erzeugt eine Form der Verantwortungsverlagerung: Solche Träger erhalten nämlich ein zunehmendes Mitbestimmungsrecht bei der Angebotsplanung (vgl. D_Expert, 437-439). Solche fachpolitisch und rechtlich höchst umstrittenen Dezentralisierungsstrategien (vgl. Wiesner 2019; aus einer stadtgeographischen Perspektive: Mössner 2012) werden von der überkommunalen Ebene aus als rechtswidrig kritisiert (vgl. Expert_ÜberKommunal_146-152; Expert_Prog, 424-426). Hier würde, wie auch die aktuelle Rechtsprechung belege, das sozialrechtlich verankerte Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsnutzer_innen unterwandert (vgl. Expert_Prog, 92).

Die interne Dezentralisierung beschreibt demgegenüber die direkte Interaktion zwischen ASD und Nutzer_innen. Der Aufbau von Beratungsangeboten vor Ort oder andere Aktivitäten, die aus der Zentrale des ASD, zumeist aus dem Rathaus, hinaus- und in die Stadtteile hineinführen (‚Rausgehen‘; vgl. Kapitel 2.1.2), soll die eigene Perspektive und Arbeitsweise an der Lebenswelt der (potenziellen) Nutzer_innen auszurichten. Die geographische Nähe zu den Menschen senke die Schwelle bei der Inanspruchnahme von Hilfen. Als optimale Konstellation wird dabei häufig eine Mischnutzung von Räumen dargestellt: Entweder nutzt der ASD bestehende Räume von freien Trägern oder anderen Organisationen, wie Schulen, im Stadtteil oder der ASD schafft selbst neue Orte und stellt diese anderen Einrichtungen zur Nutzung mit zur Verfügung. Auch diese Strategie der Mischnutzung zielt darauf, die ASD-Fachkräfte nicht mehr als Jugendamtsmitarbeiter_innen zu labeln. Gerade potenzielle Nutzer_innen sollen die neuen Beratungs- und Hilfezentren eben nicht mit dem ASD in direkte Verbindung bringen. Bei der Platzierung solcher

Zentren wird auf die Ergebnisse des bedarfsfeststellenden Monitorings zurückgegriffen, wenn dies kommunal durchgeführt wurde.

Als Schwierigkeit der internen Dezentralisierung beschreiben die ASD-Mitarbeiter_innen den Verlust von fachlichem Austausch – zumindest in den Fällen, in denen die identifizierten kleinräumigen Einheiten zu klein würden:

„[W]obei die Gef/ die Gefahr würde ich sehen wenn du mit deinem Stadtteilbüro ((lacht leicht)) im [Nachbardorf] sitzt ((B lacht)) dann ((lacht leicht)) wäre das tatsächlich so dass ja ganz viel Fachlichkeit verloren geht weil einfach der Austausch nicht mehr da ist“ (G-Hausen_D_280).

Ähnliches wird auch für die kleinräumige, dezentrale Organisation von Sozialraumteams beschrieben (vgl. Kapitel 2.2.2/II). Deshalb verzichten manche ASD auch auf eine interne Dezentralisierung bzw. beschreiben diese als unmöglich. Andere führen Dezentralisierungsstrukturen wieder in die zentrale Einheit des kommunalen ASD zurück (vgl. Kapitel 2.2.1; auch Kapitel 2.2.2/III).

Die Dezentralisierung von Angeboten und Angebotsstrukturen ist nicht ohne entsprechende Rezentralisierung zu denken. Die Verlagerung des Blickes auf das Kindeswohl in professionelle Verantwortungsgemeinschaften stärkt den Interventionsdruck der kommunalen Jugendhilfe.

2.1.2 Die kommunale Praxis der Sozialraumorientierung in Nordrhein-Westfalen

Als professionelle Praxis wird Soziale Arbeit unter Verwendung von spezifischem wissenschaftlichen Wissen sowie auch Erfahrungswissen vollzogen. Der situative Vollzug professioneller Praxis, d. h. die Situationen, in denen Fachkräfte sozialpädagogisch tätig sind, ist daher immer von Reflexivität gekennzeichnet (vgl. Dewe/Otto 2001). Unter Verwendung des relevanten Wissens, auf Basis ihrer Erfahrungen und nicht zuletzt in Aushandlung mit den beteiligten Nutzer_innen deuten sozialpädagogische Fachkräfte die (Alltags-)Konstellationen, die die Lebenswelt und die Lebenslage der Nutzer_innen prägen, und die (institutionellen, organisationalen und gesellschaftlichen) Konstellationen, in denen sie sozialpädagogisch tätig werden. Professionelle Soziale Arbeit ist daher nur auf Basis einer entsprechenden, situativ verankerten reflexiven Haltung der zuständigen Fachkräfte denkbar (vgl. Dirks/Lippelt 2017; Dirks/Fritsche/Lippelt/Reutlinger 2016). Diese Haltung benötigt zugleich einen angemessenen organisationalen und institutionellen Ermöglichungsspielraum. Für dessen Gewährleistung und Ausgestaltung zeichnen fachpolitisch Verantwortliche und Leitungskräfte zuständig.

Gehen wir davon aus, dass das Programm Sozialraumorientierung als Wissensbestandteil zu einer fachlichen Haltung der Mitarbeiter_innen im kommunalen ASD werden kann, wie es die Feldakteur_innen formulieren, müsste Sozialraumorientierung nicht nur in ihren Deutungsmustern erkennbar sein, sondern auch in den konkreten alltäglichen Praxen, insbesondere denen

der ASD-Mitarbeiter_innen – als sozialpädagogisch tätige Fachkräfte. Aufgrund des forschungsmethodischen Vorgehens, in dem wir uns auf die Analyse der Wissens- und Deutungsmuster konzentriert haben, können wir nun keine empirischen Aussagen über die tatsächliche Praxis der Fachkräfte tätigen. Dazu wären Praxisbegleitungen und -beobachtungen notwendig gewesen.

Allerdings haben wir unsere Gesprächspartner_innen sehr wohl danach gefragt, was sie im Alltag tun, wenn sie sozialraumorientiert arbeiten. Diese Aussagen bleiben jedoch Deutungen der Sprechenden, d. h. sie geben das alltägliche Geschehen nicht direkt wieder, sondern eine Deutung desselben durch unsere Gesprächspartner_innen. Dennoch können wir diesen Deutungen Hinweise bezüglich der Frage entnehmen, ob und inwiefern das Programm Sozialraumorientierung nach Einschätzung unserer Gesprächspartner_innen die Praxis im nordrhein-westfälischen ASD beeinflusst.

Unsere Gesprächspartner_innen machen uns mit Bezug auf ihre alltägliche ASD-Praxis auf bestimmte Aspekte besonders aufmerksam: Sie betonen die Bedeutung eines ressourcenorientierten Vorgehens in der Einzelfallarbeit (vgl. dazu Kapitel 2.1.1). Sie fassen aber auch das Organisieren von Fallzuständigkeiten als sozialräumliche Praxis; sie sehen die Hinwendung zu den (potenziellen) Nutzer_innen durch kleinräumige Angebote, wie offene Beratungsangebote z. B. in Schulen, Kindergärten oder Stadtteilzentren, als relevanten Aspekt an; oder weisen uns darauf hin, dass die Grundlage sozialraumorientierter Vorgehensweisen ihr Engagement für kleinräumige Kooperationsstrukturen darstelle: Die Fachkräfte sprechen dabei von ihrer „Netzwerkarbeit“ oder ihrer „Netzwerk­tätigkeit“ (D_Team_C, 269-271). Gerade deren Relevanz für die sozialraumorientierte Praxis unterstreichen die Fachkräfte uns gegenüber fast unisono. Deshalb wollen wir im Folgenden zuerst die Berichte der ASD-Mitarbeiter_innen zur Praxis des Netzwerkens darstellen, um anschließend weiteren Hinweisen unserer Gesprächspartner_innen aus den kommunalen ASD zu folgen: nämlich solchen zur Praxis des ‚Rausgehens‘ (F_Team_D, 382-385), mit der sie auf die Anforderung der Platzierung ihrer Angebote im sozialen Nahraum der (potenziellen) Nutzer_innen reagieren; und schließlich zur Praxis der Organisation von Fallzuständigkeiten.

a) „Netzwerken“ als multi-professionelle und inter-institutionelle Praxis

Unter Stichworten wie ‚Netzwerkarbeit‘, ‚Vernetzung‘, ‚Kooperation‘, ‚Sozialraumteam‘ oder ‚Sozialraumkonferenz‘ wird in den Gesprächen auf den Kontakt, den Austausch und die Zusammenarbeit mit anderen Fachkräften verwiesen. Diese Redeweisen fassen wir im Folgenden als ‚Netzwerken‘ zusammen, um zu verdeutlichen, dass unsere Gesprächspartner_innen damit ein aktives *Tun* beschreiben: Es geht um ihren Beitrag zum Aufbau, zur Aufrechterhaltung und zur Nutzung von Netzwerken als kleinräumiger Kooperationsstruktur.

Die Leitungs- und Fachkräfte des kommunalen ASD beschreiben in ihren Berichten eine bestimmte Praxis, die mit Absprachen, Verabredungen, Entwicklungsüberlegungen auf der einen Seite verbunden wird und mit Tätigkeiten, wie Moderieren oder Präsentieren, auf der anderen

Seite. Netzwerken meint also eine Tätigkeit, in der unterschiedliche Fachkräfte und ggf. auch deren Herkunftsorganisationen ihr Tun aufeinander beziehen – in Bezug auf die Bedarfe von (potenziellen) Nutzer_innen. In diesem Zusammenhang verweisen sie auch darauf, dass das Netzwerken expliziter Bestandteil interner Fortbildungen sei – es ist also offensichtlich eine Praxis, die noch erlernt oder/und weiterentwickelt werden muss.

In seiner konkreten Realisierung erweist sich das Netzwerken, folgt man den Erzählungen unserer Gesprächspartner_innen, als sehr diverse Praxis. Der Auf- und Ausbau sowie die Pflege und Nutzung von Netzwerken stellt sich in manchen Kommunen als individuelle Praxis einzelner Mitarbeiter_innen dar, die sich um Kontakte und Kooperationen bemühen, und in anderen Kommunen ist diese fest in der organisationalen Struktur des ASD verankert, z. B. in Form regelmäßiger Treffen von Fachkräften in kleinräumig ausgerichteten Sozialraumteams oder in Form von Stadtteil- oder Sozialraumkonferenzen.

Allerdings finden sich diese unterschiedlichen Organisationsformen nicht zufällig in der einen oder der anderen Kommune. Vielmehr stehen sie in Zusammenhang mit den aktuellen fachlich-konzeptionellen Überlegungen des jeweiligen Jugendamtes. In den von uns untersuchten Kommunen findet sich eine deutliche Korrespondenz zwischen einer Entscheidung für das Programm Sozialraumorientierung und einer erkennbaren Ausrichtung der organisationalen Strukturen auf das Netzwerken. Die Kommunen, die explizit sozialraumorientierte Strategien und Maßnahmen verfolgen, zielen darauf ab, das Netzwerken durch entsprechende Aufgabenzuweisungen und dessen Verankerung in der fachlichen Ausrichtung der Mitarbeiter_innen (z. B. Nennung in Stellenbeschreibungen) zu institutionalisieren. Netzwerkarbeit wird hier auch verbindlich über die Leitung organisiert oder/und einzelne Mitarbeiter_innen erhalten als ‚Sozialraumkoordinator_innen‘ feste Stundenkontingente für Vernetzungstätigkeiten. Die Institutionalisierung des Netzwerkes suchen diese Kommunen auch über die kontinuierliche Organisation von Sozialraumkonferenzen mit regelmäßigen Treffen oder/und ein eigenes Budget für ein begrenztes Territorium oder/und eine verlässliche Ansprechperson mit einer expliziten Zuständigkeit für die Praxis des Netzwerkes abzusichern. Für H-Berg beschreibt eine der Gesprächspartner_innen das mit den folgenden Worten:

„[A]ls Koordinator bin ich natürlich ansprechbar wenn Fragen sind tatsächlich auch aus Kitas nä was könnte man da machen oder nä welche Möglichkeiten welche Schulen stehen zur Verfügung und dieses so [...] und der kurze Draht das hat sich jetzt mittlerweile also die Sozialkonferenz P-Dorf ist mittlerweile ziemlich groß geworden das ist aber das was ich grade gesagt habe das ist City wir haben hier.“ (H_Team_A, 254-256)

Eine Form der Institutionalisierung findet sich den Kooperationsvereinbarungen im Kontext von Kinderschutzaufgaben: Um diese zu gewährleisten, werden zwischen der öffentlichen Jugendhilfe (Jugendamt) und den freien Trägern (insb. Kindertagesstätten, Schulen und Jugendarbeit) schriftliche Vereinbarungen getroffen. Ziel ist die Umsetzung der entsprechenden Vorgaben aus dem Kinderschutzgesetz und dem SGB VIII (§ 8a). Aufgrund dieser rechtlichen Vorgabe finden sich solche Netzwerkstrukturen in allen untersuchten Kommunen, unabhängig von der jeweili-

gen Affinität zum Programm Sozialraumorientierung. Allerdings werden neben der grundsätzlichen Bereitschaft der beteiligten Akteur_innen zur Kooperation bereits bestehende Netzwerke als hilfreich angesehen. Auch diese Einschätzung unserer Gesprächspartner_innen entspricht wiederum den Erkenntnissen aus der Kooperationsforschung, die verdeutlichen, dass der Aufbau von neuen Kooperationsstrukturen im Vergleich zur Weiterentwicklung oder Reorganisation bereits bestehender Kooperationen sehr viel aufwendiger und oft nicht nachhaltig ist (vgl. dazu auch Santen/Seckinger 2003).

Von den Gesprächspartner_innen, die aus Kommunen kommen, in denen Sozialraumorientierung konzeptionell weniger verankert ist, wird Netzwerken eher als Teil einer individuell wahrgenommenen Tätigkeit beschrieben. Dort heißt es dann:

„[M]an strickt sich quasi so ein eigenes Sozialraumteam äh wen kennt man da nã und telefoniert man da und da geht man halt die kurzen Wege“ (B_Team_A, 238).

Die Verbindlichkeit im Netzwerk wird auch von diesen Fachkräften geschätzt, aber sie wird hier eher durch einen Grad an persönlicher Bindung über die Zeit erreicht werden.

Netzwerken als professionelles Tun stellt nach Einschätzung unserer Gesprächspartner_innen zunächst einen ersten Schritt in der Zusammenarbeit zwischen Fachkräften und Organisationen dar, als Grundlage für weitergehende, verbindlichere Kooperationen. Das Netzwerken der Fach- und Leitungskräfte zielt insofern durchaus auf eine sozialräumliche (Re-)Organisation der Jugendhilfe im zweiten Schritt. Im Folgenden werden daher die Erzählungen und Deutungen über das Netzwerken als sozialraumorientierte Praxis rekonstruiert, die zugleich auf eine weitergreifende sozialräumliche (Re-)Organisationspraxis zielt. Dies formuliert ein ASD-Mitarbeiter in D-Burg mit dem Verweis auf das SONI-Modell (vgl. Budde et al. 2007) explizit, in dem er Netzwerk-tätigkeiten in den Bezirken und die kommunale Strukturierung zusammenbringt:

„[I]n der kommunalen Strukturierung das ist ja ganz klar die Sozialraumorientierungsstrukturierung in den einzelnen Bezirken (holt tief Luft) im Bereich der Netzwerk-tätigkeiten [...] die Netzwerkarbeit ist ja (1) der dritte Standpunkt des (lacht leicht) Soni-Modells sozusagen“ (D_Team_C, 269-271).

Trotz dieser Unterscheidung von ‚Netzwerken‘ als eher unverbindliche Praxis und ‚Kooperation‘ als verbindlicher Struktur werden diese beiden Begriffe in den Erzählungen fast nicht unterschieden. Mit der Rede vom ‚Netzwerken‘, als Zusammenarbeit mit anderen Fachkräften und Organisationen, meinen unsere Gesprächspartner_innen in vielen Fällen nichts anderes als die multiprofessionelle und interinstitutionelle Kooperationspraxis – und das auch relativ unabhängig von deren Institutionalierungsgrad. Das hat sicherlich auch damit zu tun, dass die Zusammenarbeit mit anderen Akteur_innen im ASD eben eine Selbstverständlichkeit darstellt, wie auch die bundesweiten Erhebungen zu diesem Aspekt belegen (vgl. Santen/Seckinger 2003). ASD-Mitarbeiter_innen sind mit Akteur_innen in Kindergärten, Schulen und freien Trägern vernetzt – anders können sie ihren alltäglichen Aufgaben gar nicht nachkommen. Entsprechend erachten unsere Gesprächspartner_innen die Zusammenarbeit mit diesen Akteur_innen, ebenso wie diejenige mit Gesundheitsakteur_innen, z. B. (Kinder-)Arztpraxen oder Kliniken oder mit der Polizei,

als wichtig. Lediglich in einem Gespräch wird zwischen Netzwerken und Kooperation explizit unterschieden. Im Verlauf des Interviews berichten zwei Teammitglieder davon, dass sie im Hilfeverlauf ‚in Kooperation‘ gingen. Auf Nachfrage, was dies bedeute, erläutern sie uns:

„[E]s bedeutet wirklich so dass ich nichts mache was ist nicht abgesprochen (wird?) [...] also (1) äh die/ diese Bedarfe und=und=diese Sachen zu berücksichtigen heißt für mich auch in Kooperation zu gehen (1) ähm“ (D_Team_A, 126/136).

Kooperation verweist hier auf eine andere Ebene: Während bisher nur andere Fachkräfte und professionelle Organisationen als Adressat_innen des eigenen Netzwerks in den Blick genommen wurden, rücken nun die Nutzer_innen in den Blick. „In Kooperation zu gehen“ meint hier die Aushandlung mit den Hilfeempfänger_innen. Das kooperative Vorgehen meint hier, Hilfe im Dialog mit den Nutzer_innen zu entwickeln. Diese in unseren Gesprächen eher außergewöhnliche Begriffswahl ändert aber nichts am Sachverhalt, dass Netzwerken in den Augen der Feldakteur_innen Sache der Fachkräfte und der Fachorganisationen ist. Denn auch in dem zitierten Beispiel geht es im Weiteren darum, multiprofessionelle Netzwerke als Ressourcen für die Nutzer_innen aufzuschließen. Es müsse darum gehen, so formulieren die ASD-Mitarbeiter_innen, zu schauen,

„was habe ich auch in meinem Team an Ressourcen und wie kann ich die für die Familie einsetzen (1) unsere Familien haben (Wahlrechte?) bezogen zum Beispiel auf den Träger mit dem sie arbeiten das heißt auch ich darf sage ich ich arbeite in dieser Stadtteil mit dem und dem und dem Partnern (1) ähm (1) haben sie eine Präferenz würde ich gucken ob ich bei diesem äh ähm Trägern ähm eine passende Kraft habe äh und es auch berücksichtigen es gibt äh Menschen die aus religiösen Gründen sagen 'nee ich möchte mit Caritas arbeiten' (lacht auf) 'also ich/ bitte nicht äh äh was anderes' so und andere sagt 'mit einer religiösen Einrichtung will ich überhaupt nichts zu tun haben“ (D_Team_A, 132-134).

Die Nutzer_innen selbst sind dagegen in die Netzwerke nicht eingebunden, ihnen wird in diesem Kontext nur eine passive Rolle zugewiesen: An sie geben die Fachkräfte ihr in Netzwerken erworbenes Wissen weiter, ihnen sollen die Angebote, die aus einer solchen Zusammenarbeit erwachsen, nutzbar gemacht werden. Die Nutzer_innen werden insofern an die Netzwerke ‚angebunden‘, aber sie sind nicht selbst Akteur_innen innerhalb dieser – multiprofessionellen und interinstitutionellen – Netzwerke.

Ein Nutzen soll sich für die Nutzer_innen aus dem Netzwerken über einen erweiterten Deutungshorizont aufseiten der Fachkräfte und ein verändertes Angebotsspektrum ergeben – das erhoffen sich die beteiligten Akteur_innen durch die erreichte Informalität im kollegialen Kontakt, den Austausch von Wissen sowie daraus entstehende Möglichkeiten in Bezug auf die Ausgestaltung konkreter Angebote. Denn im persönlichen Kontakt der Netzwerke entstünden „kurze Dienstwege“ (G_Team_B, 170, D_Team_B, 342), „kurze Wege“ (G_Team_B, 88; B_Team_B, 429) und „kurze Drähte“ (H_Team_A, 256): „Man kennt sich“ (H_Team_B, 330; B_Team_B, 310; E_Team_F, 103) und könne daher formlos aufeinander zugehen. Das ermögliche den informellen Kontakt, also die Möglichkeit, schnell und unkompliziert etwas abzuklären oder etwas anzuschieben. Das Netzwerken ermögliche aber auch ein gegenseitiges Kennenlernen, und so könn-

ten Vorurteile und Konkurrenzen abgebaut werden. Auch das diene einer konstruktiveren Zusammenarbeit bis hin zu einer gemeinsamen Angebotsentwicklung über Organisations- und Fachgrenzen hinweg.

„[Ü]ber allem steht die Devise man muss sich kennen um in der Krise den andern einschätzen zu können das ist ja eine wichtige Devise auch dass man weiß auf wen man dann zurückgreifen kann.“ (F_Team_A, 411)

Im Netzwerk der Fachkräfte werden auch Informationen über aktuelle Entwicklungen und Angebote im Zuständigkeitsbereich ausgetauscht. Die so erreichte Kenntnis über die lokale Angebotsstruktur helfe in der Arbeit mit den Nutzer_innen des ASD, da so wichtige Informationen besser an diese weitergegeben werden könnten. Die ASD-Mitarbeiter_innen erachten ein solches Wissen daher als notwendig für eine angemessene Beratung von Familien, dafür, ihnen ‚passgenaue‘ Hilfen anbieten zu können oder Familien auf andere, passende Hilfeangebote hinweisen zu können und diese ggf. an die entsprechenden Organisationen weiterleiten zu können.

Der multiprofessionelle Austausch in den Netzwerken bezieht sich aber auch auf Nutzer_innen und Nutzer_innengruppen, die so in den Fokus der professionellen Aufmerksamkeit geraten. In Netzwerken treffen sich Akteure:

„C: [Z]u einem ja informellen Austausch ja auch über [Name einer Stadt im Kreis] nā und über die Entwicklungen und wo treffen sich Jugendliche wo gab es āh vielleicht āh ja āhm beschwerden woran liegt es nā warum“

F: „[...] [W]o sich die handelnden Akteure vor Ort informell austauschen nicht über Einzelfälle sondern über āhm Ist-Situationen Rahmenbedingungen“
(C_Team_CF, 315-316).

Thema sind hier ebenso Nutzungspraktiken (z. B. wechselnde Jugendtreffpunkte im öffentlichen Raum) wie Belastungslagen im Alltag der Nutzer_innen (z. B. Kumulationen unterschiedlicher Problemlagen durch aktuelle Entwicklungen in der Wohnungs- oder Arbeitsmarktpolitik). Dieser fachliche Austausch über Entwicklungen in den Zuständigkeitsbezirken kann als eine Art der alternativen Bedarfsanalyse gelesen werden, aus der unter Umständen die Entscheidung für eine gemeinsame oder koordinierte Angebotsentwicklung für die entsprechenden Jugendlichen vor Ort oder Familien mit ähnlichen Problemlagen folgt.

Leitungs- wie Fachkräfte schätzen das Netzwerken als zentrale Strategie ihres Tuns. Dennoch zeigen sich Unterschiede in der Praxis des Netzwerks, folgt man den Berichten unserer Gesprächspartner_innen. So weist uns das ASD-Team aus C-Dorf darauf hin, dass ihre Netzwerkpraxis nicht mit der bestehenden Sozialraumkonferenz verwechselt werden sollte, sondern eine informelle Runde von ASD-Mitarbeiter_innen darstelle:

„[N]icht die Sozialraumkonferenz sondern eine ganz informelle Runde bewusst ohne Leitungen ohne Führungskräfte“ (C_Team_F, 316).

Gerade auf der Fachkräteebene wird diese Informalität betont und entsprechende Netzwerke werden daher von den Netzwerken der Leitungskräfte unterschieden. So führt eine Fachkraft aus D-Burg uns gegenüber aus:

„[G]rade bei diesen großen Veranstaltungen es sind immer die gleichen Leute die da sind ja es sind die Leiter die oft da hingehen es ist immer die gleichen äh Menschen die sich treffen (1) und mir hilft äh ähm ja den Leiter kennen zu lernen ist gut (1) aber die Mitarbeiter noch besser und das habe ich nicht in der große Stadtteilkonferenz habe ich nicht“ (D_Team_A, 357-361).

Um die Kolleg_innen kennenzulernen, sei es daher auch „wichtig [...] vor Ort zu sein (2) tatsächlich tatsächlich in den Einrichtungen“ (D_Team_A, 363). Daher organisieren die ASD-Mitarbeiter_innen auch spezifische Vernetzungstreffen in den Einrichtungen. Das diene dem persönlichen Kontakt auf der kollegialen Ebene, der gerade für die alltägliche Arbeit als enorm wichtig eingeschätzt wird. Nur so wisse die einzelne Mitarbeiterin, „welches Gesicht zu welchem Namen passt“ (D_Team_A, 365).

Den großen Stadtteilkonferenzen, in denen sich die Leitungsebene trifft, spricht sie ihre Relevanz nicht ab, bewertet jedoch die Bedeutung der informellen Netzwerke für ihre eigene Arbeit höher:

„[D]ieses persönliche Kontakt auf der Fachebene finde ich (1) finde ich noch viel wichtiger für den Alltag (1) ja die Stadtteilkonferenz und die Großen haben ja auch ihre Berechtigung die sind wichtig (lacht leicht) ja aber ich finde ähm dass es noch wichtiger ist dass äh ähm vor Ort zu sein und ein bisschen auch die Basis kennen zu lernen“ (D_Team_A, 369).

Netzwerken ist nicht nur zentrales Instrument im Rahmen sozialraumorientierter Vorgehensweisen, sondern wird von unseren Gesprächspartner_innen auch als Teil der (primär-)präventiven Strategie, die sie mit ihrem sozialraumorientierten Vorgehen verbinden, verstanden. Die Hoffnung ist, über das Netzwerk Kontakte aufzubauen und zusätzliche Ressourcen nutzen zu können, um eine bessere Angebotsvermittlung realisiert zu bekommen. Wird das erreicht, kann der Einsatz einer kostenintensiven Einzelfallhilfe unter Umständen verhindert werden.

„[B]estimmte Ressourcen aufzubauen Netzwerke aufzubauen und Kontakte aufzubauen ähm wenn ich mir das idealtypische Jugendamt vorstelle dann habe ich so gearbeitet dass ähm ähm in meiner Gemeinde ähm die Netzwerkarbeit so funktioniert dass der Fall vielleicht erst gar nicht ähm hier beim Jugendamt ankommt.“ (C_Team_F, 295)

Präventiv sollen Netzwerke aber nicht nur dadurch wirken, dass sie Kinder und Jugendliche und ihre Familien auffangen, bevor die sozialrechtlichen Pflichtleistungen greifen. Die Interviewten schätzen kleinräumige, lokale Netzwerke auch deshalb im Kontext präventiver Strategien, weil die damit verbundenen kurzen Wege als interprofessionelle Frühwarnsysteme funktionieren können:

„[W]enn ich den kurzen Weg gehe und die Schule weiß sie kann anrufen wenn sie sich Sorgen um ein Kind machen und dann arbeite ich präventiv“ (B_Team_B, 431).

Auch ein solches frühzeitiges Eingreifen wird von ASD-Mitarbeiter_innen als Effizienzsteigerung beschrieben.

Obwohl das Instrument und die Praxis des Netzwerkens in den Interviews fast durchgängig positiv konnotiert werden, hörten wir unseren Gesprächen auch einige problematisierende Stim-

men. Geht es darum, Einzelfälle im Netzwerk in den Blick zu nehmen, werden z. B. datenschutzrechtliche Bedenken geäußert. Zum Schutz der Kinder, Jugendlichen und Familien müsse der Datenschutz gewahrt werden, was aber nur in Form eines anonymisierten Austausches über Einzelfälle möglich sei. Datenschutzrechtliche Vorgaben werden aber von ASD-Mitarbeiter_innen auch angeführt, wenn es um die Nutzung nachbarschaftlicher Ressourcen geht:

„[M]anchmal ähm wissen dann zum Beispiel unsere flexiblen Hilfen die eine Familie zieht um und die hat noch ein Wohnzimmerschrank und den könnte die andere Familie gebrauchen so was jetzt mal ein banales Beispiel ähm das ist auch immer eine Gratwanderung ich gucke mir das an und ich die sind auch (2) sehr zupackend die sind auch äh verführt da schnell ähm oder eine hat ein Kind da da wachsen die Kinder aus den Sachen raus ähm die könnte der andere gut gebrauchen oder so was aber der Datenschutz ist da sehr sehr gefährdet man muss sehr genau aufpassen was da passiert was man über wen erzählt“ (F_Team_A, 413).

Die hier zitierte ASD-Mitarbeiterin befürchtet, dass mit einem solchen Informationsaustausch und der damit ermöglichten nachbarschaftlichen Hilfe preisgegeben wird, wer die Hilfe des Jugendamtes in Anspruch nimmt. Das erscheint ihr aber, gerade in kleineren Gemeinden, wo die soziale Kontrollstruktur als sehr hoch eingeschätzt wird, problematisch.

Doch nicht nur mit Verweis auf den Datenschutz, sondern auch mit Verweis auf dessen potenzielle Ineffektivität problematisierten ASD-Mitarbeiter_innen das Netzwerken. In C-Dorf berichteten die Teammitglieder, „wo diese (1) gute Vernetzung ähm auch hinderlich sein kann“ (C_Team_A, 374):

„[T]eilweise hält das System auch manche Dinge zu lange aus also wir sagen okay da müssen wir eigentlich dringend einsteigen und sonstiges da hält das System das noch und versucht der der Sozialraum das noch aufzufangen wo eigentlich schon ganz klar ist dass das (2) nicht mehr funktioniert also Institutionen teilweise halten halten Dinge aus wo ähm oder auch Ehrenamtler die dann da noch mitsteigen wo einfach ganz klar ist man müsste jetzt einfach prägnant unterstützen um das System dauerhaft zu halten und nicht so lange bis es dann so schlimm ist dass es gar nicht mehr funktioniert“ (C_Team_B, 375).

An dieser Stelle markiert ein Jugendamt seine Aufgabe als öffentlicher Träger mit der damit verbundenen rechtlichen (Fall-)Verantwortung, aber auch dem damit verbundenen Steuerungsanspruch. Diese Markierung verweist zugleich auf die Grenzen sozialraumorientierter Vorgehensweisen und Maßnahmen, denn diese lassen unter Umständen keine fachlich angemessene Fallbearbeitung zu.

Schließlich werden mangelnde Fähigkeiten der beteiligten Fachkräfte, z. B. einen Kooperationsverbund zu moderieren oder Inhalte zu präsentieren, ebenso problematisiert wie eine fehlende positive Einstellung beteiligter Akteur_innen gegenüber der sozialraumorientierten Arbeit.

Netzwerken ist selbstverständliche Aufgabe des ASD und wird daher auch von allen ASD, unabhängig von einer möglichen Präferenz für das Programm Sozialraumorientierung, erledigt. Während die Leitungskräfte in den institutionalisierten Netzwerken präsent sind (z. B. Stadtteilkonferenz), schätzen die ASD-Mitarbeiter_innen die informellen Netzwerke unter Fachkolleg_innen für die alltägliche Arbeit. Nutzer_innen sind keine Akteur_innen in diesen Netzwerken.

b) ‚Rausgehen, das Büro verlassen‘ – von den Praxen der Komm- und Gehstruktur im ASD

In den meisten unserer Samplekommunen sind die Büros des Allgemeinen Sozialen Dienstes zentral im Rathaus untergebracht. Diese zentrale Lage führt dazu, dass keine räumliche Verbindung zwischen dem geographischen Zuständigkeitsbereich und den Arbeitsplätzen der Fachkräfte besteht. Das Team in C-Dorf ist in dieser Weise sogar für drei Gemeinden zuständig, die keine zusammenhängende Fläche bilden. Ihre Büros liegen in der geographischen Mitte zwischen den drei Gemeinden und damit ebenfalls außerhalb der Zuständigkeitsbereiche. Klassischerweise herrscht in der öffentlichen Jugendhilfe daher auch eine Kommstruktur: Hilfesuchende suchen den ASD im Rathaus auf und tragen dort ihr Anliegen vor. Genau hier will Sozialraumorientierung, wie bereits verdeutlicht, mit ihrem Fokus auf Dezentralisierung ansetzen. Damit soll die Soziale Arbeit näher an die Menschen heranrücken. Sie bewegt sich mit ihren Strukturen daher auf die Menschen zu (Gehstruktur). Der entsprechenden administrativen Reorganisationsbewegung gemäß gilt aber auch den Mitarbeiter_innen die Bewegung auf die Menschen zu im Alltag als Ideal der Sozialraumorientierung. Aus den eigenen vier (Büro-)Räumen auszutreten, das Büro zu verlassen, erscheint ihnen daher aus sozialraumorientierter Perspektive als sehr angemessen.

So werden z. B. in H-Berg neue Mitarbeiter_innen aufgefordert, sich zunächst den Stadtteil anzuschauen, um zu wissen, wo die (potenziellen) Nutzer_innen leben. Damit materialisiere sich die angesprochene Haltung des Hinaustretens:

„[W]ir gehen RAUS dem Büro raus aus der Behörde in den Stadtteil rein“ (D_Team_A, 289).

Das Büro ist allerdings weiterhin im Rathaus, in der Kommunaladministration, lokalisiert und nicht im Stadtteil. Deshalb muss die ASD-Mitarbeiter_in ihr Büro verlassen, wenn sie in den Stadtteil gelangen will. Die Behörde scheint der schwer(er) erreichbare Ort zu sein, während der Stadtteil mit der Lebenswelt der Menschen gleichgesetzt wird. Deshalb ist es aus einer solchen Perspektive nur konsequent, mit Sozialraumorientierung auch eine Hinwendung zur Lebenswelt der (potenziellen) Nutzer_innen zu verbinden. Was mit einer solchen Bewegung verbunden sein kann, wenn man das Büro einmal verlässt, beschreiben die ASD-Mitarbeiter_innen aus A-Stadt in den folgenden Worten:

„[W]enn man mal ganz sozial äh sozialraumorientiert arbeitet setzt man sich da an die Bushaltestelle und wartet bis der Bus kommt ((leichtes Gelächter)) ja und dann führt man mal so drei bis fünf Gespräche an der Bushaltestelle weil die alle da aussteigen und rufen ach haben wir n Termin ich sage nein heute nicht bei ihnen aber wenn sie grad schon da sind wie ist es denn so nä das läuft durchaus wenn wir in irgendein bestimmtes Haus reingehen oder die Kollegen da wohnen da auch noch fünf andere den läuft man dann schon mal über den Weg nä und da ist dann schon auch so ein informeller Austausch nä (3)“ (Team_E 165-169).

An dieser Stelle wird die Korrespondenz zwischen der Bewegung des Verlassens des Büros und dem Netzwerken greifbar: Die Herstellung und Nutzung informeller Strukturen und Situationen ist in beiden Fällen das Ziel. Außerhalb des formalen Rahmens eines behördlichen Termins könne z. B. an der Bushaltestelle eben mal etwas besprochen werden, so die Teammitglieder von A-Stadt in der zitierten Sequenz. Damit wird allerdings auch der Unterschied zum Netzwerken deutlich: Während das Netzwerken der ASD-Mitarbeiter_innen mit anderen Fachkolleg_innen Informalität unter den Professionellen schaffen kann, produziert das ‚Rausgehen‘ der Fachkräfte der ASD informelle Begegnungsmomente zwischen Fachkräften und (potenziellen) Nutzer_innen.

Zwar wird diese Sicht von der Leitungsebene auch geteilt, so vom D-Burger Jugendamtsleiter. Allerdings sei eine solche Praxis nicht mehr zeitgemäß, angesichts der gegenwärtigen Arbeitsbelastung schlicht nicht mehr zu machen.

„[W]ir haben eben nicht mehr die Sozialarbeiter (1) die Zeit haben einen Vormittag mal durch einen Stadtteil zu schlendern (1) um zu gucken wo vielleicht was nicht in Ordnung sein könnte also auch das/ ich überspitze jetzt aber wir hatten hier früher tatsächlich so Teams in den Achtzigern und siebziger Jahren die sind dann rum und [...] haben (2) selbst ein bisschen SPFH gemacht ähm die haben dann aber auch vielleicht zehn Fälle zu managen gehabt nicht (1) fünfzig wie heute oder knapp sechzig manchmal.“ (D_Expert, 325-327)

Entsprechend übersetzt er die Nähe zu den (potenziellen) Nutzer_innen in anderer Form und plädiert für das Aufspüren von Ressourcen im Stadtteil und eine dezentrale Anbindung an bestehende Angebote. Der Fall soll in diesem Sinne ‚im Sozialraum gemanagt‘ werden.

Das Rausgehen aus dem Büro wird, wie gezeigt, in einigen ASD auch explizit mit einer präventiven Wirkung dieses Tuns verknüpft:

„[K]urze Dienstwege die Schule a ruft an und sagt hier von wegen äh Frau Müller-Schulze äh wir haben da können sie mal ja und dann gibt es keine Kindeswohlgefährdungsmeldung dann gehe ich erstmal raus weil grundsätzlich ich sage einfach es gibt ja auch eine eine Haltung die man in der Arbeit hat zu sagen dann lassen sie uns doch mit den Eltern in der Schule an einen Tisch setzen das ist für mich Sozialraumorientierung“ (B_Team_B 222).

Die Informalität des professionellen Netzwerkes ermöglicht also aus Sicht der ASD-Mitarbeiter_innen ein Eingreifen vor einer möglichen Kindeswohlgefährdung. Schule, ASD und Familie beraten im Vorwege, also präventiv, über mögliche Hilfen. Auch ein solches Vorgehen wird also als ‚Rausgehen‘ beschrieben. Ähnlich beschreiben das auch die ASD-Mitarbeiter_innen aus D-Burg:

„[V]orhin habe ich gesagt dass dass die Beratungen nicht nur im äh äh im Rathaus da stattfindet auch aus/ außerhalb wir nutzen die Kita wir nutzen die Schule wir nutzen den Stadtteiltreff (1) ja wir nutzen ein Café was von den Familien gut ben/ äh (1) benutzt wird“ (D_Team_B, 285-287).

Während also in manchen Kommunen Einrichtungen genutzt werden, um multiprofessionelle Treffen vor Ort durchzuführen oder um Beratungsangebote vor Ort durchzuführen, gehen andere Kommunen einen anderen Weg: Sie schaffen selbst dezentrale Orte, wie das schon erwähnte Projekt in E-Stadt, wo das Jugendamt selbst Räume gemietet hat und diese für eigene Angebote vor Ort nutzt – aber auch freien Trägern für deren Angebote zur Verfügung stellt.

„[Ä]h es gibt ähm Freizeit- und Sportangebote für Jugendliche und es sind unterschiedlichste äh ja die Erziehungsberatung äh ist ist vor Ort und die Erfahrung die wir gemacht haben ist dass durch ein (2) Ladenlokal mitten auf der Ei/ Einkaufstraße der Zugang das was ja immer der Schlüssel ist grad der sozialräumlichen Arbeit deutlich besser geworden ist weil sich einfach Familien ähm Eltern und Kinder einfach trauen reinzugehen es lädt ein (2) und ähm (2) wir haben einen deutlich besseren Zugang [...] über den Laden gibt es ähm einfach locker das äh eine eine Kommstruktur nä nicht eine Gehstruktur also die können bei ihrem Weg beim Einkaufen zur Schule oder wo auch immer sind eben kurz reinspringen in diesen Laden und nehmen sie es nehmen das auch an.“ (E_Expert_A, 46-50)

Die dezentrale Lage dieser Orte ermögliche den gewünschten niedrigschwelligen Zugang für die (potenziellen) Nutzer_innen. Man könne dort mal „eben kurz reinspringen“ (E_Expert_A, 50). Von entsprechenden Angeboten wird in fast allen ASDs berichtet, aber auch davon, dass solche Angebote z. B. in Schulen nicht angenommen würden und daher wieder eingestellt seien.

Die Praxis des ‚Rausgehens‘ wird jedoch nicht nur mit dem präventiven Aspekt der Sozialraumorientierung verbunden, denn auch im Bereich akuter Kindeswohlgefährdung wird ‚Rausgehen‘ als Teil der Intervention beschrieben. Wenn einer entsprechenden Meldung nach § 8a (SGB VIII) nachgegangen werde, geschehe dies eben nicht nur im Büro des ASD, sondern

„[W]ir gehen jeder Mitteilung nach also klar die wird hier nach einem Prozedere ähm besprochen und ähm bewertet aber ähm wir fahren raus wir fahren immer raus und gucken uns das an und dann machen wir das was wir tun können nämlich an die ganzen Netzwerke und Unterstützungsmöglichkeiten die es gibt einfach ähm anbinden hinweisen“ (B_Expert, 119_121).

Zwar wird die Praxis des ‚Rausgehens‘ hier nicht mit dem Programm Sozialraumorientierung in Zusammenhang gebracht. Dennoch wird in diesem Beispiel deutlich, dass auch im Bereich des Kinderschutzes auf sozialräumliche Strukturen und Kontexte zurückgegriffen wird.

In der sozialraumorientierten Praxis spielt die Nähe zu den (potenziellen) Nutzer_innen eine zentrale Rolle. Daher suchen die ASD immer wieder die offensichtliche Grenze zwischen Institution (Büros der ASD) und Lebenswelt (Stadtteil) zu überwinden.

c) Die Praxis der Organisation von Fallzuständigkeiten und des Schaffens von Bezügen

Die Arbeitsorganisation des ASD entlang territorialer Zuständigkeiten (vgl. Kapitel 2.1 a) geschieht einerseits aus Gründen der Vereinfachung. Benachbarte Straßenzüge oder bestehende Bezirke und Stadtteile werden als Zuständigkeitsraum verstanden, entlang dessen die Fallverteilung im ASD organisiert wird. Diese historisch bereits aus der kommunalen Armutsfürsorge (z. B. Elberfelder System) bekannte Fallaufteilungspraxis löste in den vergangenen Jahren in vielen ASD die vorherige Fallorganisation entlang von Familiennamen ab. Der Vorteil der kleinräumigen Fallverteilung wird darin gesehen, dass die Wohnorte der Familien, für die eine Fachkraft zuständig ist, räumlich beieinander liegen und daher potenziell miteinander verbunden seien bzw. sich auf einen ähnlichen Kontext bezögen. Zudem könnten damit Wege bei eventuellen Hausbesuchen verkürzt werden, weil alle Termine im gleichen Gebiet liegen. Schließlich könne damit die Bekanntheit der ASD-Mitarbeiter_innen vor Ort erhöht werden. Der bzw. die Mitarbeiter_in wird deshalb in den Gesprächen auch mit einem „Dorfsheriff“ (B_Team_A, 45) oder einem „Streifenpolizisten“ verglichen.

„[N]ä also und es ist schon ähm durchaus so dass ein Kollege sagen wir mal Revier hat so ja das trifft es vielleicht so nä wie so ein wie ein äh Streifenpolizist nä der Streife geht hat der sein bestimmtes Revier das haben die Kollegen im Prinzip auch ja also so nä die Straßen liegen beieinander das heißt äh man ist da auch bekannt bei den Familien nä also das ist so ja wenn die Frau Becker dann irgendwo einen Hausbesuch macht und erzählt es der Frau Schultze dann kennt die Frau Schultze die ja so nä.“ (A_Team_G, 150-152)

Diese Metaphern verweisen jedoch nicht nur auf die Möglichkeit einer kleinräumigen Bekanntheit, sondern auch auf die Position der Mitarbeiter_innen als Vertreter_innen staatlicher Gewalt. Der ‚Sheriff‘ sorgt als Ordnungshüter eben für Recht und Ordnung. Er greift ein, wenn es ihm vor dem Gesetz als notwendig erscheint. Inwiefern diese Assoziation eine Rolle in den Vorstellungen der ASD-Mitarbeiter_innen spielt, ist aus unseren Gesprächen nicht zu klären. Sie korrespondiert allerdings mit der Vorstellung vom Jugendamt als Eingriffsbehörde aufseiten (potenzieller) Nutzer_innen.

Während der Praxis des Netzwerkens auf der multiprofessionellen Ebene die Funktion zugewiesen wird, fachlich-kollegiale Bezüge herzustellen, gilt dies gegenüber den (potenziellen) Nutzer_innen hinsichtlich der räumlichen Organisation der Fallzuständigkeiten:

„[P]unktuell ist es immer wieder so man kriegt von der Polizei die Mitteilung über ähm straffällige Minderjährige unter vierzehn die andern kriegt ja Jugendgerichtshilfe äh und dann wird bei der Polizei immer alle Beteiligten aufgelistet und dann sieht man fünf Namen und vier kennt man die wohnen alle im Sozialraum und drei davon haben eine sozialpädagogische Familienhilfe ja und das finde ich schön nä weil man also dann einfach so sagen kann hier von wegen ich finde es natürlich nicht schön klar ((I lacht auf)) nä aber ich rufe einen an und sage kümmer dich mal ja und zu sagen hör mal da ist noch der und der und die Eltern wissen das alles aber weil man alle kennt dann kann man auch sagen sie können ruhig die Mutter anrufen bestellen sie der einen schönen Gruß von mir sie sollen sich mal zusammensetzen“ (B_Team_B, 602-606).

Wie sich die Bezüge zwischen ASD-Mitarbeiter_innen und Nutzer_innen – vor allem über die Zeit – etablieren können, zeigt der Hinweis einer anderen Mitarbeiterin:

„[I]ch sitze im Hilfeplangespräch mit einer dreißigjährigen Frau und mir rutscht immer noch Anna raus ja also weil ich sie einfach so kenne“ (B_Team_B, 220).

Ob dieser langjährige Bezug für die gemeinsame Arbeit aus Sicht der Fachkraft von Vorteil oder von Nachteil ist, wird in dem Gespräch nicht deutlich.

Eine kontinuierliche, sozialräumliche Organisation der Fallverteilung ermöglicht – in Kombination von Netzwerken und Rausgehen – eine spezifische Beziehung der Fachkraft zu ihrem Zuständigkeitsraum. Diese ist geprägt durch eine gegenseitige Kenntnisnahme von Fachkraft und Nutzer_innen.

2.2 Sozialraumorientierung und kommunale Spezifik

Am Beginn des Projektes *Innovation durch Kleinräumigkeit?* stand die Hypothese, dass dem umfassenden und zugleich generalistischen Anspruch von Sozialraumorientierung als Präventionsprogramm die Gefahr einer fachlich-konzeptionellen Unschärfe innewohne. Hierin wurde die Möglichkeit einer fehlenden Passung zwischen den Anforderungen auf Programmebene einerseits und dem jeweiligen Erbringungskontext andererseits, also der konkreten kommunalen Konstellation, in die sozialraumorientierte Strategien und Instrumente implementiert werden, vermutet.

In diesem Kapitel werden im Anschluss an diese Vorannahme die jeweiligen kommunalen Spezifika der sozialraumorientierten Strategien und Maßnahmen in den Blick genommen. Hierzu wird zunächst rekonstruiert, wie die Unterschiedlichkeit der lokalen Organisation thematisiert wird. In einem zweiten Schritt wird anhand von drei Portraits die jeweilige lokale Spezifik von Sozialraumorientierung verdeutlicht. Damit werden die Unterschiede, die die Übersetzung des Programms Sozialraumorientierung in ihrer jeweiligen kommunalen Konkretisierung annimmt, greifbar. In einem dritten Schritt wird aufgezeigt, wie gerade in kleineren und ländlicheren Kommunen ein *Mismatch* sozialräumlicher Konzeptionen zu den Anforderungen der Jugendhilfe – mit Verweis auf die Größe der Gemeinden und eine unpassende Problemdefinition – begründet wird.

2.2.1 Von der Einzigartigkeit der Kommunen

Begleitet durch ein externes und privates Beratungsinstitut begibt sich A-Stadt in einen interkommunalen Vergleich mit anderen Städten ähnlicher Größe. Die Jugendamtsleitung berichtet, dass dort festgestellt werde:

„[I]n den Städten gibt es eigentlich keine Unterschiede [...] punktuell kann da mal was sein aber ansonsten ist das alles im Grunde nach äh gesellschaftlich bedingte Problemlagen und die sind nicht A-Stadt-spezifisch oder auch nicht DH-Berg-spezifisch äh äh die sind einfach gar nicht spezifisch sondern die gibt es in allen Städten“ (A_Expert, 65).

Folgt man dem Selbstverständnis der Programmverantwortlichen auf der Landesebene (vgl. Kapitel 2.3), bietet sich Sozialraumorientierung als eine Strategie zur Vermeidung und Bearbeitung aktueller gesellschaftlicher Probleme auf kommunaler Ebene an: Räumliche Segregationstendenzen und erodierende Vergemeinschaftungsprozesse sind zwei der genannten Stichworte. Derartige Tendenzen seien mit sozialraumorientierten Strategien und Maßnahmen zu vermeiden oder zumindest abzumildern. Könnte man nun annehmen, dass das Programm Sozialraumorientierung mit Blick auf solche Präventions- und Interventionsversprechen in den Kommunen implementiert wird, so klärt der empirische Blick über eine andere Entwicklung auf: Vor Ort wird das Programm Sozialraumorientierung an die Bedingungen der jeweiligen Kommune deutlich angepasst und somit auch das Modell des landesweiten Monitorings keineswegs direkt übernommen. Was gut für die Stadt ist und wie die dortige Lage zu beschreiben ist, dafür lieferten die allgemeinen Kriterien durchaus wertvolle Instrumente, doch

„es ist sicherlich so dass wenn wir ein Sozialraum-Monitoring selbst entwickeln würden wir vielleicht zu andern Indikatoren kommen jetzt nehmen wir eben was vom Land kommt und gucken wie es ist“ (A_Expert, 151-153).

Dem Programm Sozialraumorientierung in der Übersetzung durch Beratungsinstitute oder Transferagenturen des Landes wird also keineswegs umstandslos gefolgt. Sowohl die konzeptionelle Gestaltung ihrer sozialräumlichen Arbeit als auch die selbstbestimmte Entscheidung für eine entsprechende Reorganisation der Jugendhilfe beanspruchen die Kommunen für sich selbst:

„[W]ir sind dabei die sozialraumorientierte Arbeit fortzuentwickeln gar keine Frage aber äh ich würde jetzt nicht uns auf das Schiff setzen wir sind wie soll ich sagen Jünger der Sozialraumarbeit sondern wir gucken schon an was gut für die Stadt ist“ (A_Expert, 261).

Mit Blick auf spezifische sozialraumorientierte Konzepte und Instrumente, wie das auf Landesebene vorgeschlagene Monitoring, schimmert hier durchaus eine Skepsis durch, ob jene der spezifischen kommunalen Situation angemessen sein können. Obwohl ähnliche gesellschaftliche Problemlagen in den nordrhein-westfälischen Städten festzustellen sind, scheint es weder angemessen zu sein, analoge Problembeschreibungen vorzulegen, noch, dieselben Problemlösungsstrategien anzuwenden. Die Vertreter_innen der kommunalen Jugendhilfe verweisen hier deutlich auf die kommunale Einzigartigkeit. Diese mache die Entwicklung spezifischer kommunaler Strategien und Maßnahmen erforderlich. Warum die Anwendung vorgegebener Konzepte und Instrumente nicht funktioniere, schildert eine Fachkraft aus D-Burg am konkreten Fall:

„[M]an holt sich einen externen Berater (2) ja der kommt äh äh ähm aus der Wirtschaft (sehr oft da?) (1) ähm hat tolle Ideen äh ähm die in anderen Städten gut funktioniert haben und äh kann das sehr wunderbar präsentieren (jemand lacht leicht auf) und das heißt und 'wenn wir das übernehmen passiert bei Ihnen das gleiche was in die andere Stadt passiert ist' (2) das klappt oft nicht da weil keine Stadt ist tatsächlich ähm gleich“ (D_Team 546-550).

Dessen sind sich Vertreter_innen der Landesebene auch durchaus bewusst, wie die folgende Sequenz verdeutlicht, in der die Landesvertreterin auf die notwendige Berücksichtigung der Einzigartigkeit und Nichtvergleichbarkeit der kommunalen Strukturen aufmerksam macht.

„[S]ie möchten sehen (2) wie agiert denn wie wie verändert sich denn mein Stadtteil dann brauchen sie einen Vergleichswert und der ist die Gesamtstadt das ist auch ziemlich logisch weil ich muss die Begebenheiten vor berücksichtigen einerseits (innerhalb?) des Sozialraums und einerseits in der Struktur der Stadt (1) wenn sie verschiedene Städte vergleichen bekommen sie da groß schnell in Schwierigkeiten gucken sie sich eine Kommune an die ein bisschen weiter draußen liegt [...] so vielleicht 46. - 47.000 Einwohner da ist viel Grün drum herum (2) [...] oder eine Ruhrgebietskommune (1) da hilft es ihnen nichts wenn sie das eine mit dem andern vergleichen (1) [oder] mit dem NRW-Durchschnitt (1) dafür ist es einfach wirklich zu unterschiedlich als dass (?) dieser Vergleich anstreben könnte“ (Expert_Ber 241-247)

Die Unterschiedlichkeit der einzelnen Kommunen mache auch eine differente Vorgehensweise erforderlich, also eine unterschiedliche Umsetzung entsprechender Konzepte:

„[E]s ist von Stadt zu Stadt UNTERSCHIEDLICH was sie da machen wollen und welche Intensität und in welcher in welcher Breite des Spektrums“ (Expert_Ber 539).

Es ist allerdings nicht nur die Einsicht in die faktische Differenz zwischen den Kommunen, auf die in den Gesprächen verwiesen wird, wenn die Notwendigkeit der lokalen Anpassung des Programms Sozialraumorientierung betont wird. Die Betonung der Differenz erscheint den Gesprächspartner_innen auch als sinnvoll, weil damit eine lokale Identität geschaffen bzw. aufrechterhalten werden könne. Mit der Etablierung eines spezifischen kommunalen Verständnisses davon, wie Sozialraumorientierung gedacht und umgesetzt werden soll, ist eben auch eine Abgrenzung zu anderen Städten und deren Problemlösungsstrategien möglich. Die eigene spezifische Perspektive wird in der Differenz zu anderen erst deutlich markierbar.

Mit dieser Abgrenzungsstrategie wird jedoch nicht nur die kommunale Identitätsbildung hervorgehoben, sondern auch eine Platzierung im interkommunalen Wettbewerb vorgenommen. Im Vergleich zu anderen Kommunen gehe es gerade auch darum, in der eigenen Spezifik erkannt zu werden. Der Vergleichsmarker ist, eine möglichst erfolgreiche Veränderungsdynamik angestoßen zu haben (vgl. Kapitel 2.3). Kommunen, die das Programm der Sozialraumorientierung umsetzen, können sich z. B. als Kommunen mit einer modernen, weil bürgernahen Verwaltung präsentieren.

Schließlich findet die Betonung der kommunalen Eigenständigkeit noch einen Grund in der formal-rechtlichen Tatsache der kommunalen Selbstverwaltung. Den Möglichkeiten der zentralen Steuerung kommunaler Angelegenheiten sind bekanntlich klare Grenzen gesetzt. Nordrhein-Westfalen ist es als Bundesland zwar erlaubt, die dortigen Kommunen zu beraten. Wie die kommunale Verwaltung aufgebaut und strukturiert wird und wie Kommunen ihre gesetzlichen Aufgaben – zum Beispiel in der Jugendhilfe – umsetzen, liegt aber in großen Teilen in der Hoheit der Kommunen. Daraus ergibt sich einerseits eine teilweise deutliche Unterschiedlichkeit im konkreten kommunalen Kontext, in dem das Programm einer Sozialraumorientierung implemen-

tiert werden soll; und andererseits ist die Souveränität und Entscheidungsgewalt der Kommunen eine zentrale Grundbedingung für jeden Implementierungsprozess. Dessen sind sich die Programmverantwortlichen und Expert_innen auf Landesebene auch sehr bewusst.

„[W]ir schreiben keiner Kommune vor was sie machen soll wir regen lediglich an (1) integriert strukturiert zu planen was sie nachher (1) die die Handlungsansätze und (1) notwendigen Maßnahmen können die Kommunen viel besser beurteilen weil die Kenntnisse über die Situation vor Ort haben.“ (Expert_Ver 53)

Die Idee, ein Programm wie das der Sozialraumorientierung könne von außerhalb der einzelnen Kommunen *top-down* durchgesetzt werden, erweist sich also faktisch als Illusion. Das verhindert selbstverständlich noch nicht Versuche, innerhalb einzelner Kommunen *top-down* gesteuerte Implementierungsprozesse anzuregen und umzusetzen. Dennoch bietet die Hervorhebung der kommunalen Einzigartigkeit den Vorteil, dass kommunale Besonderheiten und Bedingungen nicht ignoriert werden. Zugleich sollte der Verweis auf die Unterschiedlichkeit und Spezifik der Kommunen aber auch nicht dazu führen, jeden Vergleich der sozialräumlichen Strategien und Maßnahmen zwischen unterschiedlichen Kommunen abzuwehren.

Sozialraumorientierung wird trotz der vereinheitlichenden Beratungsangebote privater Institute und der konzeptionellen Orientierungsangebote der Transferagenturen auf Landesebene kommunal sehr unterschiedlich und spezifisch übersetzt und konkretisiert.

Wie sich Besonderheit und Vergleichbarkeit miteinander in Beziehung setzen lassen, zeigen wir im Folgenden mit einem Überblick über unser Sample und einer ausführlichen Darstellung von drei ausgewählten Kommunen. Das Sample umfasst acht Kommunen aus Nordrhein-Westfalen, die als spezifische Einzelfälle im Kontext des Programms Sozialraumorientierung rekonstruierbar sind: Sie unterscheiden sich nicht nur in ihren administrativen und lokalen Strukturen, sondern in Bezug darauf gerade auch in der Art und Weise, wie sie das Programm Sozialraumorientierung umsetzen und damit konkretisieren, und wie sie entsprechende Konzepte und Instrumente für sich nutzen. Das verdeutlicht die nachfolgende skizzenhafte Charakterisierung und Gegenüberstellung der Kommunen aus unserem Sample.

A-Stadt erprobt zum Zeitpunkt unserer Erhebung die Einführung sozialraumorientierter Verfahren und Instrumente. Dafür lässt sich die Kommune durch ein privates Institut beraten und seine Mitarbeiter_innen von diesem fortbilden, wobei dessen Angebote teilweise direkt übernommen und teilweise den lokalen Bedingungen angepasst werden. Die Stadt nutzt für diese Entwicklung auch entsprechende Mittel aus den einschlägigen Landesprogrammen.

In E-Stadt findet sich ein eindeutiges Bekenntnis zur sozialraumorientierten Arbeit im ASD und einer entsprechenden strategischen Sozialplanung. Sozialraumorientierung wird dabei als gesamtstädtisches Konzept verstanden und umgesetzt (vgl. das Portrait zu E-Stadt). Unterstützung hat sich die Kommune hierbei beim gleichen externen und privaten Beratungsinstitut geholt wie

A-Stadt. Die Mitarbeiter_innen erhalten eine dreijährige berufsbegleitende Fortbildung durch das Institut.

Auch in H-Berg findet sich eine solche explizite Bekenntnis zum Programm Sozialraumorientierung. Die Stadt arbeitet mit entsprechenden Konzepten seit ca. 20 Jahren. Dabei wird z. B. auf Evaluationen gesetzt, die Hochschulen im Auftrag der Kommune durchführen. Dennoch wird die Konzeption der Sozialraumorientierung insgesamt als eine eigenständige, von der Kommune entwickelte präsentiert. Sie tritt in Form eines städtischen Gesamtkonzept für die Jugendhilfe auf, mit dem die Bereiche Schulbildung und Jugendhilfe miteinander in Beziehung gesetzt werden sollen. Für diesen Prozess sind auch personelle Ressourcen vorgesehen.

Das Stadtjugendamt in B-Stadt hat zum Zeitpunkt der Erhebung eine Umstrukturierung im ASD umgesetzt, die mit der Auflösung bestehender Sozialraumteams einhergeht. Diese Umstrukturierung wird als Nachjustierung vormals eingeführter Sozialraumkonzepte präsentiert (vgl. das Portrait von B-Stadt). Die alltägliche ASD-Arbeit wird von den Mitarbeiter_innen in B-Stadt weiterhin schwerpunktmäßig in festen personellen Zuständigkeiten in einem Gesamtteam umgesetzt.

Auch im kreisfreien D-Burg fanden in den vergangenen Jahren mehrere sozialraumorientierte Umstrukturierungen der Organisation statt. Im untersuchten ASD betraf dies vor allem das sogenannte Eingangsmanagement, also den Modus der Verteilung eingehender Fälle. Der ASD gliedert sich nach Stadtbezirken auf, in denen je eigene Teams arbeiten. Diese Teams hatten sich intern sozialräumlich organisiert. Bis auf einen Stadtteil von D-Burg, der das kleinräumige Schema beibehält⁸, ist diese kleinräumige Organisation inzwischen wieder aufgelöst worden. Neueingänge werden nun nach Arbeitspensum der einzelnen ASD-Mitarbeiter_innen verteilt. Nachteile, z. B. in Bezug auf ein ausreichendes Wissen um die Infrastruktur in den Stadtteilen aufseiten der Mitarbeiter_innen, sieht die ASD-Teamleitung keine:

„[E]s muss kein Widerspruch sein mit dem Fallmanagement weil wenn meine Mitarbeiterinnen (2) ähm einmal das ganze äh Bezirk durchgemacht haben weil sie einmal hier tätig sind weil sie einmal da dann in kürzere Zeit kennen sie auch alle Schulen und sie kennen auch alle Kitas und sie kennen die Kirchengemeinden und sie kennen die (1) die Träger und äh und Akteure vor Ort [...] unsere Bezirke sind nicht so riesig groß dass ich nicht in der Lage bin ähm die vier Grundschulen die eine Hauptschule (lacht leicht) und die eine Gesamtschule kennen zu lernen (1) äh“ (D_Team_A, 371-377).

Im Kreis C-Dorf hat sich in den 1990er-Jahren ein Großteil der Gemeinden entschieden, eigenständige Jugendämter zu gründen. Das Kreisjugendamt betreut noch acht Gemeinden, die in drei ASD-Teams organisiert sind. Das damalige Projekt stand unter einer sozialraumorientierten Programmatik der Dezentralisierung von Jugendhilfestrukturen. Die Leitung des Kreisjugendamtes interpretiert diese Entwicklung heute als fiskalisch motiviert. Aktuell bestünden Bestrebun-

⁸ Eine entsprechende Evaluation gibt es jedoch (noch) nicht.

gen einer erneuten Zusammenarbeit dieser Stadtjugendämter im Kreis. Dies wird als Nachjustierung des vormaligen sozialraumorientierten Reorganisationsprozesses in einigen Arbeitsbereiche verstanden: In diesen, z. B. im Bereich Pflegekinder und Adoption, seien kleinräumige Strukturen nicht sinnvoll. Im Kreisjugendamt wird auf Leitungsebene wenig Bezug auf sozialraumorientierte Konzepte genommen, während im interviewten ASD-Team die Notwendigkeit unterschiedlicher Verfahren und Instrumente in den einzelnen Gemeinden im Sinne einer Sozialraumorientierung hervorgehoben wird.

Die Leitung des Stadtjugendamtes in F-Stadt betrachtet Sozialraumorientierung mit dem Verweis auf die historisch erklärbare Zersiedelung der Stadt als eingelöst (vgl. das Portrait von F-Stadt). Die Struktur, in der die Stadt als Konglomerat aus mehreren Dörfern verstanden wird, stelle eine kleinräumige Ausrichtung der Jugendhilfe von sich aus her. Entsprechend würden Angebote an diesen dörflichen Teilräumen ausgerichtet. Die ASD-Mitarbeiter_innen lehnen eine Beschreibung ihrer fachlichen Haltung als sozialraumorientiert eher ab.

Ähnliche Reaktionen erhielten wir in G-Hausen. Auch hier wird Sozialraumorientierung nicht als konzeptionelle Grundlage der eigenen Arbeit verstanden. Während die Jugendamtsleitung den Begriff konzeptionell als unpassend ablehnt und die aktuelle Organisation der Jugendhilfe als Ergebnis eines eigenständigen 15-jährigen Prozesses markiert, stellen die ASD-Mitarbeiter_innen positive Bezüge zum Programm Sozialraumorientierung her, zu entsprechenden Perspektiven und Instrumenten – allerdings ohne von einem sozialraumorientierten Gesamtkonzept auszugehen.

Bereits dieser knappe Überblick über die Samplekommunen veranschaulicht, wie deutlich sich die Unterschiede in den untersuchten Kommunen abzeichnen. Zugleich zeigen sich auch Muster der Implementierung des Programms Sozialraumorientierung. Diese Muster sind jedoch nicht einfach aus Faktoren, wie der Größe der Kommune, ihrer geographischen Lage oder ihrer fiskalischen Situation, abzuleiten. Vielmehr ergeben sie sich aus dem jeweiligen konzeptionellen Selbstverständnis, das in einer Kommune vertreten wird, und dem dortigen, konkreten Implementationsprozess.

Im Sinne dieser gemeinsame Muster lässt sich unser Sample dreiteilen: Es finden sich (a) Kommunen mit einem aktuellen Bekenntnis zum Programm Sozialraumorientierung und entsprechenden expliziten Anstrengungen einer Umsetzung und Konkretisierung; (b) Kommunen, die sozialraumorientierte Konzepte, die vor einigen Jahren implementiert wurden, inzwischen nachjustieren; (c) Kommunen, die sozialraumorientierte Verfahren und Instrumente für den eigenen ASD ablehnen.

Für jedes diese Muster stellen wir stellvertretend eine Kommune in einem Portrait nachfolgend vor.

Drei Portraits: Muster der sozialräumlichen Neujustierung und Reorganisation

Portrait I: „weil wir sozialräumlich unterwegs sind“ (E_Expert_A, 383).

Das Stadtjugendamt in E-Stadt

„[I]n der zweiten Hälfte äh der neunziger Jahre [...] es ist da versucht worden sehr konsequent die gesamte Organisation des Jugendamtes äh ähm sozialraumorientiert auszurichten das ist an (2) massivem Widerstand der Beschäftigten und auch an der Größe (2) unserer Stadt gescheitert [...] sie müssen Fachwissen so klein brechen ja und das ist damals nicht gelungen [...] wir haben Mitte der des ersten Jahrzehnts 2000 noch mal eine Veränderung inhaltlich und organisatorisch vorgenommen und haben dann angefangen kontinuierlich wirklich Beschäftigte zu qualifizieren und diesen dieser die Diskussion und den Prozess zur sozialräumlichen Orientierung voranzutreiben das hat letztlich dazu geführt dass wir jetzt nicht mehr sagen wir arbeiten so sondern dass es zu einer inneren Überzeugung geworden ist im Haus“ (E_Expert_A, 369-375)

Mit knapp 90.000 Einwohner_innen ist E-Stadt eine mittelgroße Stadt mit eigenem Stadtjugendamt. Der umliegende Landkreis, der ebenfalls über ein eigenes Jugendamt verfügt, wie eine weitere mittelgroße Stadt im Kreis werden in den Gesprächen nicht thematisiert, obwohl alle drei gemeinsam in ein entsprechendes Landesprogramm mit sozialraumorientierten Elementen eingebunden sind.

Die Auswahl unserer Gesprächspartner_innen durch die Kommune verweist auf die Relevanz, die dem Programm Sozialraumorientierung in E-Stadt zugeschrieben wird: Wir sprachen mit dem Sozialdezernenten und dem ihm direkt zugeordneten Jugendhilfe- und Sozialplaner. An dem Gruppengespräch mit dem ASD-Team nahmen Mitarbeiter_innen aus allen drei ASD-Bezirken und daneben die ASD-Abteilungsleitung sowie einzelne Teamleitungen teil. Neben der Tatsache, dass damit die Kommunaladministration, vor allem auf Leitungsebene, im Gespräch stärker repräsentiert war als in den anderen von uns untersuchten Kommunen, symbolisiert diese Zusammensetzung unserer Gesprächspartner_innen sowohl die territorialisierte Organisation des ASD in E-Stadt als auch das integrative Planungskonzept der Stadt, das die Jugendhilfeplanung und die Sozialplanung verbindet – also die beiden charakteristischen Elemente der dortigen Sozialraumorientierung. Die Verbindung von Jugendhilfe- und Sozialplanung in E-Stadt zielt strategisch darauf ab, die Jugendhilfe effektiver zu organisieren und damit auch die kommunalen Finanzmittel effektiver einzusetzen.

Die sozialraumorientierte Organisation des Sozialdezernats in E-Stadt basiert als territoriale Organisation einerseits auf kleinräumig zugeschnittenen Planungsräumen. Diese werden, je nach Planungsgegenstand, miteinander kombiniert. Andererseits ist das Stadtgebiet für den ASD zum Zeitpunkt unserer Gespräche in drei Teilgebiete gegliedert, die ungefähr den historischen Stadtbezirken der Stadt entsprechen. Diese Gebiete teilen sich die Mitarbeiter_innen der drei ASD-Teams nochmals nach möglichst zusammenhängenden Straßenzügen untereinander auf. Die aktuelle Aufteilung der dadurch entstandenen Zuständigkeitsräume wird von unseren Gesprächspartner_innen nicht mit den oben genannten Planungsräumen in Verbindung gebracht.

Die drei aktuellen Bezirke als Bezugsgröße für die ASD werden von den ASD-Mitarbeiter_innen als heterogen und intern segmentiert beschrieben. Das erschwere den Zuschnitt der konkreten Zuständigkeitsräume:

„Klar dass [...] in diesen Bezirk sage ich jetzt mal ähm die Menschen auch völlig anders sind also das ist äh von Straße zu Straße äh mitunter sehr unterschiedlich nä von daher haben wir da Brennpunkte nä wir haben teilweise äh sage ich jetzt mal Wohngebiete die nur mit Villen belegt sind nä wir haben äh Kinder die nur zum Gymnasium gehen und drei Straßen weiter haben wir dann äh nä dann wieder was anderes“ (E_Team_F, 90).

Die aktuelle Aufteilung ist nach Einschätzung der Mitarbeiter_innen also nicht optimal. Daher würde nun, in Zusammenarbeit mit dem Jugendhilfe- und Sozialplaner, versucht, „Sozialräume neu zu beschreiben“ (E_Team_E, 41). Die Aufgabe einer solchen Neuausrichtung sei es, zu „gucken was gehört denn nun zusammen“ (E_Team_F, 90).

Im Unterschied zu den eher größeren Teilgebieten stellt die Sozial- und Jugendhilfeplanung das Stadtgebiet in einem sehr kleinräumigen Zuschnitt dar. Das habe den Vorteil, dass diese kleinen Teilräume für verschiedene Planungsvorhaben unterschiedlich kombiniert werden könnten. Das sei auch notwendig, schließlich seien die jeweiligen relevanten Sozialräume von der einzelnen Zielgruppe abhängig. So gälten für ältere Menschen andere sozialräumliche Kontexte als für Jugendliche (vgl. E_Expert_B, 408-410). Zur Identifizierung dieser kleinräumigen Planungseinheiten werden nach Aussage unserer Gesprächspartner_innen bevölkerungsbezogene Sozialdaten erhoben. Das mache es möglich, „Schwerpunkte zu lokalisieren“ (E_Team_E, 47) und zu schauen, ob die „Problemzonen die die Daten beschreiben auch mit den gefühlten“ (E_Team_E, 47; vgl. auch E_Expert_B, 17) übereinstimmen. Im Anschluss an dieses kleinräumige Monitoring sollen dann genau dort, an den lokalisierten Schwerpunkten und Problemzonen, Angebote der Jugendhilfe platziert werden. Solchermaßen verortete Angebotsstrukturen werden deshalb als ‚passgenau‘ bezeichnet. Dass die gewonnenen Daten außerdem im Sozialatlas publiziert werden, helfe dabei, die Entscheidungen der Jugendhilfe-/Sozialplanung für die Bevölkerung transparenter zu machen.

Mit dieser Vorgehensweise ist die kommunale Leitungsebene nah an den Konzeptionen der Programmverantwortlichen (vgl. Kapitel 2.3), denn sie konzipiert Sozialraumorientierung als kleinräumiges Steuerungsinstrument an der Schnittstelle von Sozialpolitik, Jugendhilfe und Stadtplanung und verspricht sich damit nicht nur die Möglichkeit, Angebote in der Jugendhilfe zu steuern, sondern auch stadtplanerisch, z. B. durch Baumaßnahmen (Neubau und Abriss), die Zusammensetzung der Bevölkerung beeinflussen zu können.

Ein solches Vorgehen erfordere aber eine ‚innere Überzeugung‘ als gemeinsame Haltung der beteiligten Leitungs- und Fachkräfte, die es herzustellen gelte, was aus Leitungssicht auch bedeute, innere Widerstände bei den Fachkräften zu überwinden (vgl. dazu das Eingangszitat zu diesem Portrait). Eine solche Haltung könne daher auch nicht als selbstverständlicher Teil sozialpädagogischer Professionalität vorausgesetzt werden. Diese zu etablieren, sei aber in E-Stadt

gelingen, nicht zuletzt als Ergebnis eines dreijährigen Qualifizierungsprozesses der Beschäftigten durch ein externes Beratungsinstitut (vgl. E_Expert_A, 369-375). Solche Fortbildungen ermöglichen es, so auch die Sicht der Mitarbeiter_innen, nach gleichen Standards zu arbeiten. Vor allem aber werde darüber eine gleiche Sprache etabliert, die die Arbeit vereinfache.

Nach Einschätzung der Leitungsebene in E-Stadt ist Sozialraumorientierung als gemeinsame Haltung als Ergebnis dieses Fortbildungsprozesses inzwischen in der Mitarbeiterschaft akzeptiert. Diese Einschätzung bestätigen die ASD-Fachkräfte auch durchaus:

„Sozialraumorientierung bedeutet für mich einen der das von oben moderiert und alle auf den gleichen Stand bringt also was ich vorhin gesagt habe so schult damit jeder die gleiche Sprache spricht“ (E_Team_A, 477).

Interessant ist dabei, dass Sozialraumorientierung hier von den Mitarbeiter_innen als das Ergebnis eines von oben gesteuerten und von außen moderierten Prozesses verstanden wird.

Die in E-Stadt inzwischen etablierte gemeinsame innere Haltung und die daraus resultierende sozialraumorientierte Praxis machen es der Stadt leicht, so die Leitungskräfte, auf entsprechende Landesprogramme einzugehen. Die Jugendamtsleitung stellt uns gegenüber fest: „[W]ir sind nicht über eine Landesförderung auf sozialräumliche äh Ideen und Entwicklungen (?) das ist eher umgekehrt“ (E_Expert_A, 385). Entsprechend begrüßt sie Landesprogramme mit einem expliziten Fokus auf Sozialraumorientierung.

Konzeptionell konkretisiert wird Sozialraumorientierung in E-Stadt als ressourcenorientierte Vorgehensweise:

„[D]as Verständnis der sozialräumlichen Arbeit ist ähm so zu sa/ ähm zu ve/ zu verstehen wer lebt da welche Ressourcen hat der Stadtteil wie können wir anknüpfen an die vorhandenen Ressourcen im Stadtteil wie können wir sie aktiv begründen und wie bewegt sich der einzelne Mensch die einzelne Familie im Kontext dieses Sozialraums und wo sind da die Anknüpfungspunkte also wir defi/ definieren unsere sozialräumliche Arbeit über diesen sehr stark ressourcenorientierten Ansatz“ (E_Expert_A, 24)

Ressourcen stellen also entscheidende Anknüpfungspunkte in der Organisation von Hilfen und von Hilfestrukturen dar. E-Stadt folgt an dieser Stelle dem Konzept einer Ressourcenorientierung, wie es das externe Beratungsinstitut, das in E-Stadt tätig ist, vorschlägt. Als relevante Ressourcen wird dabei zwischen (1) den persönlichen Ressourcen der Nutzer_innen, (2) Ressourcen aus deren direkten sozialen Beziehungen und (3) Ressourcen im Stadtteil differenziert – und sie werden wie in konzentrischen Kreisen um den bzw. die Nutzer_in herum als ‚Ressourcenpool‘ verstanden. Letztere würden in Bezug auf die Einrichtungen und Angebote im Stadtteil auch über das Monitoring erfasst und von den ASD-Mitarbeiter_innen als Anknüpfungspunkte im Vorfeld einzelfallorientierter Pflichtleistungen genutzt, um Familien zu unterstützen. Der Blick auf alle „Ressourcen die die Stadt bietet“ (E_Team_E, 282) sei Teil eines generellen Umdenkens und die Jugendhilfe sei dabei „eben halt ein großer Baustein“ (E_Team_E, 282), aber nicht der ein-

zige. Eine Hilfe durch das Jugendamt stellt in dieser Logik erst die vierte mögliche Interventions-ebene als *ultima ratio* dar. Diese Darstellung verblüfft etwas, da die geschilderten ressourcen-orientierten Aktivitäten ja selbst auch durch die öffentliche Jugendhilfe durchgeführt werden.

Die alltägliche Arbeit im ASD ist auch in E-Stadt in großem Umfang von kinderschutzbezogenen Aktivitäten geprägt. Das hat auch Auswirkungen auf den ausgeprägten Sozialraumbezug der Kommune. Das sozialraumorientierte Programmziel der Prävention ist aus Sicht der Mitarbeiter_innen in E-Stadt auf die Vermeidung einer Kindeswohlgefährdung ausgerichtet. Diese gelte es zu verhindern und auf diese sei zu reagieren, bevor es zu schwerwiegenden Notlagen komme. Während die Fachkräfte im ASD also jene Kinder und Jugendlichen präventiv in den Blick nehmen wollen, bei denen nicht eindeutig eine Kindeswohlgefährdung vorliege, die aber aufgrund einer Problemsituation bereits unter Beobachtung stünden, sieht die Jugendamtsleitung dies etwas anders. Sie sieht das Ziel der präventiven Arbeit des ASD darin, potenziell alle Kinder stärker zu machen (vgl. E_Expert_A, 135).

Bei ihrer präventiven Arbeit greift der ASD in E-Stadt auf unterschiedliche interinstitutionelle Netzwerke zurück, die örtliche Sportvereine, Schulen, Vereine, Kirchengemeinden oder externe Träger umfassen, aber auch Einzelpersonen und andere Behörden. Zum Teil sind die Netzwerke in Kooperationsvereinbarungen, wie sie das Kinderschutzgesetz vorschreibt, institutionalisiert. Diese Netzwerke helfen nach Einschätzung der Leitungsebene, die Angebotsstruktur möglichst passgenau auszubauen. So könnten darüber Informationen für die Angebotsplanung gesammelt werden – z. B. sei über Kindergärten erhoben worden, wo es die wenigsten Selbstzahler_innen oder wo es einen höheren Sprachförderbedarf gäbe (vgl. E_Expert, B 153). Solche Zahlen könnten dann als Indikatoren für Problemzonen herhalten, in denen anschließend mehr Angebote installiert werden müssten. Netzwerke sollen aber auch in Bezug auf die Kinderschutzanforderung genutzt werden (vgl. E_Team_A, 97). Besonders Schulen spielten dabei eine große Rolle, weshalb die dortigen Fachkolleg_innen in Bezug auf Kinderschutzfragen geschult würden, um eine mögliche Kindeswohlgefährdung schneller zu erkennen und zu melden. Es gehe dabei nicht um eine Verantwortungsverlagerung, sondern um das gemeinsame Ziel des Kindeswohls. Wenn dies gelänge, und

„wenn man sich gut kennt oder so sind eben auch viele Dinge auch in solchen Situationen dann auch gut möglich nā und da machen Schulen auch mittlerweile dann durchaus auch mal einen Hausbesuch oder nā solche Sachen um eben auch selber zu gucken nā liege ich mit meinem Bauchgefühl da richtig oder nicht das passiert auch zunehmend“ (E_Team_F, 103).

Allerdings widerspricht die Einschätzung, es komme nicht zu Verantwortungsverlagerungen, etwas dem Sachverhalt, dass Kooperationspartner des ASD in E-Stadt, insbesondere Schulen, offensichtlich beginnen, Aufgaben des Jugendamtes teilweise zu übernehmen. Denn eine vor-schnelle Meldung einer Kindeswohlgefährdung solle eben auch verhindert werden.

Das korrespondiert auch mit der Differenzierung von guten und schlechten Netzwerkskooperationen, die die ASD-Mitarbeiter_innen aus E-Stadt vornehmen: Als gute Kooperationspartner_innen werden jene bewertet, die die Arbeit des Jugendamtes erleichtern (vgl.

E_Team_A, 108). Schwierige Kooperationspartner_innen sind damit jene, die sich für die Vorstellungen der ASD-Mitarbeiter_innen nicht zugänglich zeigen („sicherlich hat man immer noch Hardliner dazwischen sei es äh Schulsozialarbeiter die sich auch nicht belehren lassen wollen“, E_Team_C, 114, vgl. 390). Deutlich wird hier ein Selbstverständnis der öffentlichen Jugendhilfe als entscheidender Definitionsinstanz in der kommunalen Jugendhilfelandschaft.

Trotz aller Relevanz, die dem Netzwerken in E-Stadt, gerade auch im Kontext der sozialraumorientierten Grundhaltung, zugewiesen wird, merken die ASD-Mitarbeiter_innen auch hier an, dass für die Netzwerkarbeit an sich deutlich zu wenig Zeit vorhanden sei.

Immer wieder begegnete uns in unseren Gesprächen mit den ASD-Mitarbeiter_innen und den Leitungskräften aus E-Stadt der Verweis auf ein sozialraumorientiertes ‚Leuchtturm-Projekt‘. Da die potenzielle Nutzergruppe des ASD zumeist nicht mobil sei und daher für Anfragen oder Hilfsangebote nicht in die Innenstadt führen, habe die Kommune in der Einkaufsstraße eines eher peripheren Stadtteils Räume angemietet. Dort biete der ASD Beratung an und freie Träger nutzen die Räume für eigene Angebote. Dieses ‚Leuchtturm-Projekt‘ diene als Pilotprojekt, solle also perspektivisch auf andere Stadtteile übertragen werden. Mögliche Standorte würden sich über das kleinräumige Monitoring gut identifizieren lassen.

„[S]icherlich die meiste Zeit sind wir hier in unserm Hauptgebäude im Headquarter aber wir haben zum Beispiel auch äh im Bez/ in den einzelnen Bezirken auch noch mal Sprechstunden die wir da halt vor Ort angehen.“ (E_Team_C, 61)

Sozialraumorientiert sei dieses Leuchtturm-Projekt, weil es dezentral organisiert sei – also eine Anlaufstelle jenseits der zentralen Jugendamtsräume etabliert worden (vgl. E_Team_A, 62) und näher bei den Menschen angesiedelt sei – in einer in diesem Teil der Stadt alltäglich häufig genutzten Straße. Dieses Setting würde eher angenommen und eben nicht sofort als Jugendamtsangebot wahrgenommen.

Portrait II: „Es war der große Wurf in den Neunzigern“ (B_Expert 215).

Das Stadtjugendamt und der ASD in B-Stadt

„[S]ozialraumorientierung ist meines Erachtens nach (6) wahrzunehmen und zu erkennen wo die Menschen mit denen wir zu tun haben (2) leben und das zu berücksichtigen (2) ((lacht leicht auf)) [...] es wahrzunehmen und es ähm auch einfließen zu lassen in in die Arbeit mit den Familien das/ also es ist eher so ein so ein Teil der Arbeit aber keineswegs (2) so eine übergeordnete Klammer sondern eher so ja das ein wichtiger Bestandteil [...] der bei der Gesamtbetrachtung der Familie und des dargestellten Problems ähm also was zwingend zu berücksichtigen ist aber dann bin ich wieder beim SGB VIII wir gewähren Einzelfallhilfen.“ (B_Expert, 431-443)

B-Stadt ist mit knapp 100.000 Einwohner_innen eine mittelgroße Stadt in Nordrhein-Westfalen mit einem eigenen Stadtjugendamt sowie dem Sitz des Kreisjugendamtes, mit dem es nach Aussage unserer Gesprächspartner_innen regelmäßig einen Austausch gebe. Die Sozialverwaltung ist in B-Stadt in einem ‚sozialen Rathaus‘ zentralisiert, also in einem Gebäude untergebracht.

Dadurch sollen vor allem die Zugänge bzw. Wege für die Bürger_innen verkürzt, aber auch die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Abteilungen erleichtert werden.

Die Abteilung Allgemeine Soziale Dienste (ASD) im städtischen Jugendamt umfasst neben den allgemeinen Hilfen zur Erziehung (ambulante Hilfen) auch die Jugendgerichtshilfe, den Pflegerkinderdienst sowie eine neu eingerichtete Eingangsberatung. Diese organisationale Aufteilung ist zum Zeitpunkt unserer Gespräche relativ neu und löst die bisherige Struktur ab, in der die ambulanten Hilfen in eigenständigen trägerübergreifenden Sozialraumteams organisiert waren.

Als Gewinn dieser neuen Struktur gilt die zentrale Eingangsberatung, in der potenzielle Nutzer_innen den zuständigen Mitarbeiter_innen im ASD zugeteilt oder direkt an andere Einrichtungen verwiesen werden. In der Eingangsberatung werden aber auch erste Beratungen in akuten Situationen durchgeführt, ohne dass das ASD-Team bereits involviert ist.

Aus Leitungssicht ist Sozialraumorientierung politisch gewünscht. Sozialraumorientierung stellt aber eine Einschränkung der zentralen Perspektive des ASD, die den Einzelfall in den Mittelpunkt zu stellen habe, dar. Insofern biete ihnen Sozialraumorientierung weder ein adäquates Steuerungsinstrument an noch stelle sie ein angemessenes Prinzip zur Organisation der Arbeit oder der Angebotsstrukturen für B-Stadt dar. Nur als fachliche Haltung sei sie, beschränkt auf die Fallanalyse, einsetzbar.

„[E]s geht um [E]inzelfallhilfen die wir anbieten können wir müssen uns immer den Einzelfall anschauen und entscheiden welches in dieser besonderen Konstellation die geeignete und notwendige Unterstützung darstellt und deshalb muss ich mich inhaltlich von so globalen Fragen einfach verabschieden.“ (B_Expert, 135)

Die bisherige *territoriale Organisation* des Dienstes (Prinzip der Kleinräumigkeit) wurde deshalb jüngst verändert. Die Organisation von Sozialraumteams wurde abgeschafft, aber die Arbeit des ASD wird weiterhin entlang von territorialen Zuständigkeitsräumen, die den bisherigen geographischen Zuschnitten der Sozialräume entsprechen, organisiert. Die Mitarbeiter_innen des ASD sind also in der Regel für die Bevölkerung eines städtischen Teilgebiets zuständig.

In den Gesprächen werden uns gegenüber unterschiedliche Gründe für die Auflösung der Sozialraumteams genannt. Ein Ziel der Reorganisation sei es gewesen, angesichts der knappen Personaldecke die Mitarbeiter_innen möglichst effektiv einzusetzen. Außerdem seien aufgrund der Größe von B-Stadt⁹ nur wenige freie Träger kleinräumig aktiv. Entsprechend könne auch bei der Planung, Zuweisung und Umsetzung von Hilfeprozessen nicht kleinräumig gedacht werden, da es zu wenige und in einigen Bereichen sogar gar keine Träger gäbe, die Hilfen vor Ort anbieten. Das zeige das Beispiel der beiden Erziehungsberatungsstellen, die in der Stadt aktiv sind. Mehr als diese beiden seien nicht vorhanden, und zugleich lägen die beiden fußläufig nur fünf Minuten

⁹ Diese geringe Größe der Stadt wird auch als Grund vermutet, warum die Bewerbung für ein präventives Landesprogramm abgelehnt wurde. Die Expertin vermutet, dass es eigentlich auf größere Städte ziele. Mit der Teilnahme sollten Projekte fortgeführt werden, die mit einem Vorgängerprogramm des Landschaftsverbandes angestoßen wurden.

voneinander entfernt. Beide Aspekte verdeutlichten, so die Einschätzung unserer Gesprächspartner_innen, dass sozialräumliche Überlegungen in B-Stadt keine sinnvolle Orientierung für die ASD-Arbeit anbieten könnten. Eine ähnliche Situation läge bei den stationären Hilfen und jugendpsychiatrischen Angeboten vor, die jeweils nur einmal in B-Stadt repräsentiert seien.

Doch Sozialraumorientierung wird in B-Stadt noch in anderer Weise problematisiert. Im Gespräch mit dem ASD-Team schlägt ein Mitarbeiter am Ende unseres Austauschs eine Bestimmung von Sozialraumorientierung vor: Diese meine „einfach eine effektivere Zusammenarbeit und auch kostensparend“ (B_Team_D, 579). In dieser Formulierung spiegelt sich in bemerkenswerter Weise, fast schon formelhaft, die von den Protagonist_innen oft vertretene Programmatik der Sozialraumorientierung. Darüber hinaus zeigt sich eine kritische Positionierung dieses ASD-Mitarbeiters mit der, zum Zeitpunkt des Interviews sehr präsenten Diskussion um eine Novellierung des bisherigen SGB VIII. Die in diesem Zusammenhang diskutierte Einschränkung des Individualrechtes auf Hilfen zur Erziehung zugunsten von sozialräumlichen Angeboten würde den Druck auf die einzelnen Mitarbeiter_innen im ASD weiter erhöhen. Denn die Frage der Kosteneinsparung würde damit noch handlungsentscheidender. Interessant ist dabei, dass die Entscheidung für die Reorganisation der Jugendhilfe, weg von der vormaligen Struktur in Sozialraumteams, auch unter Verweis auf eine ausgebliebene Effektivitätssteigerung geschehen ist, die man sich versprochen hatte.

Die kleinräumigen Gebietseinheiten, entlang derer in B-Stadt seit den 1990er-Jahren die Zuständigkeiten der ASD-Mitarbeiter_innen sortiert sind, wurden während eines universitär begleiteten Prozesses implementiert:

„Dann wurde die Karte von B-Stadt hingelegt und dann hieß es so sortiert euch mal zum Sozialraum drei gab es“ (B_Team_A, 58-60).

Kriterien für die damalige kleinräumige Aufteilung des Stadtgebietes waren ein territorialer Zusammenhang der jeweiligen identifizierten Gebiete und die dort gewachsenen Gemeinschaftsstrukturen. Die damals getroffene und heute noch gültige Entscheidung für die Zuständigkeitsareale, orientiert an den Grenzen historischer Stadtviertel und gelebter Grenzen (Straßen), habe sich seither als nützlich erwiesen, so unsere Gesprächspartner_innen.

Sozialraumorientierung ist in B-Stadt also, trotz der Abschaffung der Sozialraumteams, als kleinräumige Aufteilung der Zuständigkeitsstruktur des ASD präsent. Doch nicht nur das. Auch als fachliche Haltung heben die ASD-Mitarbeiter_innen aus B-Stadt die Bedeutung von Sozialraumorientierung uns gegenüber hervor. Ein entsprechendes vernetztes, präventives, wertschätzendes professionelles Handeln wird von ihnen als *fachliche Grundhaltung* der Sozialraumorientierung präsentiert:

„[E]s gibt ja auch eine eine Haltung die man in der Arbeit hat zu sagen dann lassen sie uns doch mit den Eltern in der Schule an einen Tisch setzen das ist für mich Sozialraumorientierung“ (B_Team_B, 222).

Die ASD-Mitarbeiter_innen in B-Stadt beschreiben ihre alltägliche Arbeit korrespondierend dazu und in der Logik ihrer kleinräumigen Zuständigkeiten als ‚nah bei den Familien‘ und kleinräumig verankert. Sie seien lokal vernetzt und vor Ort auch den (potenziellen) Nutzer_innen bekannt. Trotz der gezogenen Verbindung zwischen einer solchen fachlichen Haltung und Sozialraumorientierung wird diese Haltung im ASD-Team von B-Stadt allerdings als selbstverständliches Moment Sozialer Arbeit an sich verstanden, quasi als Verpflichtung, die aus einer grundlegenden professionellen Haltung in der Jugendhilfe erwächst. Insofern erweist sich die Überschrift ‚Sozialraumorientierung‘ an dieser Stelle als austauschbar: Man könne es so nennen, so die Mitarbeiter_innen, aber eigentlich sei es eben eine professionelle sozialpädagogische Grundhaltung.

Mit einer expliziten sozialraumorientierten Vorgehensweise verbinden die ASD-Mitarbeiter_innen in B-Stadt daher auch spezifischere Tätigkeiten und weniger eine grundlegende Haltung der Nutzer- oder Adressatenorientierung an sich:

„[D]as ist Sozialraumorientierung und das ist Prävention aber das ist meine Arbeit“ (B_Team_B, 435).

Sie sprechen im Kontext von Sozialraumorientierung vor allem über ihre *Netzwerke als Professionelle*, in die sie eingebunden seien. Netzwerken wird von ihnen als eine zentrale sozialraumorientierte Tätigkeit präsentiert. Je nach Arbeitsweise der Mitarbeiter_innen beinhalte das die Kenntnis der Nachbarschaften, vor allem aber die Bildung von multiprofessionellen und institutionellen Netzwerken und schließlich die Aneignung von Wissen über die lokal vorhandenen Angebote. Das eigene Netzwerk schaffe eine Informalität zu anderen Fachkolleg_innen und Einrichtungen, was ‚kurze Wege‘ bei der Kommunikation und Bearbeitung von konkreten Entwicklungen erlaube. Netzwerken wird daher in B-Stadt gerade auch als Instrument in der präventiven Arbeit angesehen. Wenn ein professionelles Netzwerk in dieser Weise informell funktioniere, könne es im Notfall auch aktiv werden:

„[D]ie Schule a ruft an und sagt hier von wegen [Name] wir haben da können sie mal ja und dann gibt es keine Kindeswohlgefährdungsmeldung dann gehe ich erstmal raus“ (B_Team_B, 222).

In diesem Zusammenhang formulieren die ASD-Mitarbeiter_innen aber auch eine Kritik an der bestehenden Vorgehensweise. So wertvoll die Informalität sei, so schwierig sei die Tatsache, dass es in B-Stadt keine Institutionalisierung dieser Tätigkeit des Netzwerkers gäbe, weshalb die bestehenden Netzwerke nur an die einzelnen Mitarbeiter_innen persönlich gebunden seien:

„Jeder Kollege hat jetzt seinen eigenen Sozialraum [...] man strickt sich quasi so ein eigenes Sozialraumteam“ (B_Team A, 232/238).

Die im Kontext des Netzwerkers bereits angesprochene Prävention wird von den ASD-Mitarbeiter_innen aus B-Stadt vor allem in Bezug auf die zentrale Aufgabe des Kinderschutzes thematisiert. Die zunehmenden Meldungen nach § 8a (SGB VIII), aber auch die in diesem Kontext verbesserten Standards durch Kooperationsvereinbarungen mit anderen Einrichtungen machten die Kinderschutzarbeit zu einem sehr arbeitsintensiven Feld. Prävention wird in diesem Zusam-

menhang als Hilfe für Familien bestimmt, die einsetzt, bevor eine teure ambulante oder stationäre Hilfe zur Erziehung notwendig wird. Diese frühzeitige Hilfeorganisation werde gerade durch die Nutzung informeller Möglichkeiten vor Ort möglich.

Allerdings sei ein solches präventives Vorgehen sehr zeitaufwendig und selbst wenn man sich für diesen Aufwand entscheide, und die dafür nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt würden, bleibe die grundsätzliche Schwierigkeit für den ASD, präventiv zu arbeiten. Schließlich kämen Kinder und Jugendliche in den allermeisten Fällen erst beim Jugendamt an, wenn sie bereits mit Problemen zu kämpfen hätten.

Skeptisch sind die ASD-Mitarbeiter_innen auch gegenüber bestimmten sozialraumorientierten Planungs- und Steuerungsmethoden. Insbesondere das Instrument eines kleinräumigen Monitorings überzeuge sie nicht, da sie durch die Nähe zu den (potenziellen) Nutzer_innen und ihrem Wissen aus der alltäglichen Arbeit Veränderungen vor Ort sehr viel besser und schneller mitbekämen als sich dieses durch eine Analyse gewinnen lasse.

Portrait III: „Ich wüsste nicht was Sozialraumorientierung für F-Stadt bedeuten könnte.“ (F_Team_A, 318).

Das Jugendamt in F-Stadt und N-Hofen

"Sozialraumorientierung ist meines Erachtens eine zwingende Notwendigkeit, um in einer Stadt für vernünftige Strukturen zu sorgen, um genau hinzusehen, was in den einzelnen Stadtbezirken auch notwendig ist, weil viele Sachen sich auch nur Kleinräumig lösen lassen. Sie lassen sich häufig auch nur lösen, indem man mit den Menschen partizipativ umgeht und sie fragt, was sie von der einen oder anderen Sache halten und auch auf diese Art und Weise dann noch mal Ehrenamtler heranzuholen. Ich denke das geht nur, wenn man kleinräumlich so was macht." (F_Expert_in, 188-190)

Das Jugendamt in F-Stadt ist das kleinste Stadtjugendamt in unserem Sample. Es ist zuständig für F-Stadt mit knapp 30.000 Einwohner_innen und eine angrenzende Gemeinde (N-Hofen), die mit ca. 9000 Einwohner_innen zu klein wäre, ein eigenes Jugendamt zu führen. Das vormalige Kreisjugendamt ist aufgelöst. F-Stadt umfasst zehn Stadtbezirke, die vor der Stadtgründung eigenständige Gemeinden waren. Diese Bezirke stellen die geographische Ausgangsbasis für die territorial-organisierte Arbeitsverteilung (Fallverteilung) in kleinräumigen Zuständigkeitsräumen des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) in F-Stadt dar. Eine ASD-Mitarbeiterin ist für einen bestimmten Zuständigkeitsraum verantwortlich. Die einzelnen Stadtbezirke von F-Stadt sind allerdings so klein, dass ein_e ASD-Mitarbeiter_in bis zu drei dieser Bezirke als Zuständigkeitsraum betreut.

Der ASD in F-Stadt ist zentral im Rathaus untergebracht – auch die für die 15 km entfernte Nachbargemeinde N-Hofen verantwortliche ASD-Kollegin arbeitet von dort aus. Vor Ort hätte sie kei-

nen fachlichen Austausch, deshalb sei diese Lösung die Beste, begründet uns die ASD-Mitarbeiterin diese Konstellation. Wäre sie lokal, also vor Ort in N-Hofen, untergebracht, würde das die Fachlichkeit ihrer Arbeit bedrohen.

Mit Verweis auf die Größe der Kommune argumentieren die ASD-Mitarbeiter_innen aus F-Stadt, der Anspruch ihrer Arbeit könne gar nicht sein, sozialraumorientiert zu arbeiten.

„Ich glaube F-Stadt ist zu klein dafür, also wenn wir über Sozialraum sprechen“ (F_Team_B, 275)

Viele Angebote gäbe es in F-Stadt nur einmal, was eine kleinräumige Aufteilung der Angebotsstrukturen unsinnig mache, manche Angebote stünden sogar nur in Nachbarstädten zur Verfügung. Ein Sachverhalt, der sich im Fall von N-Hofen noch ausgeprägter darstellt:

„N-Hofen (2) ist ja recht überschaubar und ähm wenn ich mir das jetzt unter dem Aspekt Sozialraum mal überlege ähm ist da kein Büro von einem Kinderschutzbund dann ist da kein externe Büro von der Drogenberatungsstelle dann ist da keine Erziehungsberatungsstelle sondern muss ich aus dem Sozialraum quasi nach außen gehen und natürlich strecke ich dann meine Fühler immer eher so nach F-Stadt weil nā die Kooperation da auch schon da ist und man die ähm Kollegen aus den Facheinrichtungen auch kennt ähm [...] (2) ich gucke manchmal über den andern Berg äh nach [Name der Nachbarstadt in einem anderen Landkreis] so also wenn ich jetzt ähm externe Träger beauftrage so zur ambulanten Familienhilfe oder so ähm aber das wäre jetzt was wo ich aus dem Sozialraum N-Hofen nach außen gehe um meine Klienten in die Innenstadt zum Kinderschutzbund laden äh äh zu schicken weil es das da oben einfach nicht gibt schlichtweg“ (F_Team_D, 351-358).

Sozialraumorientierung funktioniert also in F-Stadt und N-Hofen nach Einschätzung der Mitarbeiter_innen im ASD nicht. Im Gegensatz dazu entwirft die Amtsleitung ein anderes Bild. Demnach werde in F-Stadt auf fast natürliche Art und Weise sozialraumorientiert gearbeitet. Durch die historisch gegebene ‚Kleinräumigkeit‘ der Stadt würde faktisch sozialraumorientiert gedacht und gehandelt, schließlich stellten die früheren Dörfer und heutigen Stadtbezirke die Grundlage für die Arbeitsteilung im ASD dar. Und gerade in den ehemaligen Dorfstrukturen fänden sich – im Unterschied zu den Großstädten – weiterhin lebendige Gemeinschaftsstrukturen. Das habe auch den Vorteil, dass lokale Identitäten, gerade im Fall der ehemaligen Dorfstrukturen, bis heute nachwirkten. Aus der Konkurrenz der ehemaligen Gemeinden heraus entstünde so immer wieder eine Dynamik, dass der eine Bezirk schaue, dass er dasselbe bekomme oder aufbauen könne wie ein anderer Bezirk: ‚Wenn die einen ein Jugendzentrum haben, möchten die anderen auch eines‘ (vgl. F_Expert, 104-111). Das sei durchaus ein Vorteil, weil damit auch notwendige Entwicklungen vorangebracht werden könnten. Allerdings habe diese Dynamik auch Nachteile, weil so z. B. einzelne Bezirke mit Verweis auf die Entwicklung in anderen Bezirken Jugendhilfeeinrichtungen erhielten, die gar keine benötigten.

Der Widerspruch zwischen der Einschätzung der Mitarbeiterschaft, Sozialraumorientierung sei in F-Stadt gar nicht umsetzbar, und der Einschätzung der Leitung, die Logik des Programms Sozialraumorientierung sei in der Kommune angemessen umgesetzt, zieht sich in unterschiedlicher Weise durch die Gespräche.

So formuliert die Jugendamtsleitung an anderer Stelle durchaus ihre Skepsis gegenüber dem Programm Sozialraumorientierung – der Begriff stellt ihres Erachtens einen Modebegriff dar.

„Dieser Begriff, Sozialraumorientierung, der wird ja jetzt schon - ich weiß nicht wie viel Jahre durch das Gelände getrieben [...] ich glaube dass Sozialarbeit eigentlich nur so geht dass man sozialräumlich auch denkt wir gucken uns genau an was in unseren Sozialräumen passiert.“ (F_Expert, 164-168)

So kritisch die Leitung hier gegenüber der Fachdebatte um Sozialraumorientierung eingestellt ist, so selbstverständlich erscheint ihr ein sozialräumliches Denken und Agieren in der Sozialen Arbeit. Sozialraumorientierung ist für die Leitungskraft selbstverständlicher Teil der *professionellen sozialpädagogischen Haltung und Fachlichkeit*. Demgegenüber lehnen die ASD-Mitarbeiter_innen im Gespräch mit uns den Begriff der Sozialraumorientierung explizit ab – und plädieren für eine Alternative:

„Ich bin auch sowieso bei dem anderen Fokus. ALSO sie sagen die ganze Zeit Sozialraumorientierung, natürlich das ist ja auch ihr Forschungsprojekt, und ich denke die ganze Zeit, aber wir arbeiten doch klientenorientiert“ (F_Team_C, 327).

Klient_innenorientierung, und an anderer Stelle wird die Figur der „Hilfe zur Selbsthilfe“ (F_Team_B, 401) ergänzt – diese Begriffe markieren für die ASD-Mitarbeiter_innen ihr Selbstverständnis in viel adäquaterer Weise als der Begriff der Sozialraumorientierung. Die Mitarbeiter_innen verstehen ihre Arbeit als Einzelfallarbeit, die nicht in oder an sozialen Räumen ansetzt, sondern an Klient_innen.

Es genüge aber in F-Stadt auch, klient_innenorientiert zu arbeiten, weil hier keine vergleichbaren sozialen Brennpunkte bestünden, in denen eine sozialraumorientierte Arbeit besonders naheliege, um erodierende Gemeinschaftsstrukturen zu reaktivieren oder neu herzustellen.

Diese Distanzierung vom Begriff der Sozialraumorientierung hindert den ASD in F-Stadt nun allerdings nicht daran, zentrale Strategien und Maßnahmen, die häufig als sozialraumorientiert diskutiert werden, für sinnvoll zu halten und in der alltäglichen Arbeit zu nutzen. So sind Kooperationsstrukturen nicht nur als Konsequenz des entsprechenden Kooperationsgebotes im Kinderschutzgesetz auch in F-Stadt entstanden, sondern diese Netzwerke werden von den ASD-Mitarbeiter_innen in der alltäglichen Arbeit auch sehr geschätzt:

„[I]n allen Kooperationen sind ja äh regelmäßige Netzwerktreffen vereinbart mit dem einen gibt es gemeinsame Fortbildungen und Fachtage solche Dinge also über allem steht die Devise man muss sich kennen um in der Krise den andern einschätzen zu können“ (F_Team_A, 411).

Solche Netzwerke böten eine schnelle Reaktionsmöglichkeit in Krisenfällen. Allerdings seien in der Kooperationspraxis auch Konflikte mit dem Daten- und letztendlich dem Klient_innenschutz zu vermeiden. Sowohl im Rahmen eines fallbezogenen Austauschs als auch in kleinräumigen Kontexten, wie der Organisation einer Nachbarschaftshilfe, könne es leicht passieren, dass Informationen über Nutzer_innen weitergegeben würden.

Während das Netzwerken aber dennoch selbstverständliches Moment für den ASD in F-Stadt ist, wird das Programmziel der Prävention im Kontext der ASD-Arbeit hier eher abgelehnt. Gerade mit Blick auf die Kinderschutzverpflichtungen verstehen die ASD-Mitarbeiter_innen aus F-Stadt Hilfesuchende als Personen mit einem erkennbaren oder bereits erkannten Hilfebedarf. Daher könne es nicht um (Primär-)Prävention gehen:

„[I]ch würde sagen der ASD arbeitet nicht präventiv“ (F_Team_C, 382).

Prävention wird nicht abgelehnt, aber in andere Zuständigkeitsbereiche im kommunalen Feld verwiesen – z. B. an aufsuchende Angebote:

„[D]as ist nicht vergleichbar mit äh Streetwork also dass man in seinen Bezirk rausgeht und präventiv (2) arbeitet“ (F_Team_D, 383-385).

Als präventiv wirkend werden die Angebote der offenen Jugendarbeit geannt ebenso wie die Frühen Hilfen der Familienhebamme. Aber all das sei nicht die Praxis des ASD, sondern in Bezug darauf eher Vorfeldarbeit. Dementsprechend findet die Arbeit der ASD-Mitarbeiter_innen in F-Stadt, außer im Fall von Hausbesuchen im Rahmen einer Fallanalyse, zumeist in den zentralen Büros im Rathaus statt.

Ein ähnliches Phänomen wie in Bezug auf das Programmziel Prävention zeigt sich in F-Stadt hinsichtlich des Aspekts einer möglichen Effektivitätssteigerung durch das Programm Sozialraumorientierung. Auch in F-Stadt wurde sich im Kontext der Diskussionen um kommunale Haushaltsbelastungen mit der Effektivitätsfrage beschäftigt. Die gefundene Antwort ist aber nicht Sozialraumorientierung: Die Jugendamtsleitung hat es nach eigener Darstellung politisch durchgekämpft, dass Sozialpädagogische Familienhilfen (SPFH) und Angebote der Schulsozialarbeit als wichtige Angebote zur Gewährleistung des Kindeswohls und zur Vermeidung einer möglichen Kindeswohlgefährdung vom öffentlichen Träger selbst durchgeführt werden. So könne man kostensparender, flexibler und schneller auf die Bedarfe reagieren. Solche innovativen Vorgehensweisen nennt die Amtsleitung auch als Grund, warum auf Angebote wie die Implementation von Sozialraumorientierung über eines der Landesprogramme in F-Stadt bewusst nicht reagiert werde, denn „wenn wir am Tropf äh des Landes hängen äh dann ist das natürlich schwierig“ (F_Expert, 148).

Neben F-Stadt lehnen z. B. auch die ASD-Mitarbeiter_innen sowie die dortige Leitung im eher ländlichen Kreisjugendamt G-Hausen Sozialraumorientierung als angemessene Beschreibung der eigenen Arbeit ab. Die Argumente sind sehr ähnliche wie im Fall von F-Stadt, gegenüber den Landesprogrammen wird hier aber auch eine Skepsis geäußert, weil diese als unpassend für die spezifischen Verhältnisse im ländlichen Raum angesehen werden. Die Skepsis gegenüber einer potenziellen Abhängigkeit von der Landespolitik wiederum ist keine Eigenart sozialraumskeptischer Kommunen, was der Fall von F-Stadt nahelegen könnte. Die Befürchtung, das Land könnte mit Förderprogrammen in die direkte Gestaltung der kommunalen Jugendhilfe eingreifen und somit die kommunale Selbstbestimmung unterlaufen, findet sich z. B. auch in A-Stadt, das zum Zeitpunkt der Erhebung für sich sozialräumliche Konzepte erprobt hat.

Jedes der vorgestellten Portraits stellt eine Kommune mit ihrer lokalen Übersetzung des Programms Sozialraumorientierung vor. Insofern illustrieren die Portraits die kommunale Unterschiedlichkeit in der Übersetzung des Programms Sozialraumorientierung. Die jeweiligen Wissens- und Deutungsmuster der Akteur_innen zeigen sich also als abhängig vom konkreten kommunalen Kontext, der wiederum geprägt ist von der spezifischen jugendhilfepolitischen Tradition der einzelnen Kommune. In ihn schreibt sich aber auch der historische Zeitpunkt der Einführung sozialraumorientierter Maßnahmen und Strategien ebenso ein wie die fachliche Ausbildung der Mitarbeiter_innen und das fachliche Selbstverständnis der zuständigen Jugendamtsleitung. Schließlich beeinflussen das kommunale Selbstverständnis als städtische, ländliche oder als dörfliche Struktur sowie die infrastrukturellen Bedingungen und Bevölkerungszusammensetzungen den jeweiligen kommunalen Kontext.

Diese Einsicht steht der Rede von einem Programm Sozialraumorientierung allerdings nicht entgegen. Doch die Portraits verdeutlichen, dass die Unterstellung einer einheitlichen Definition des Programms Sozialraumorientierung, die manches Mal in der Fachdebatte formuliert wird, vorschnell ist. Von einer Programmlogik der Sozialraumorientierung kann nur dann angemessen gesprochen werden, wenn beides in den Blick gerät: die Gemeinsamkeiten in den Wissens- und Deutungsmustern der beteiligten Akteur_innen *und* die deutlichen Differenzen in der jeweiligen Übersetzung in den kommunalen Kontext.

2.3 Die überkommunale Ebene (Landesprogramme): Sozialraumorientierung als Planungs- und Steuerungskonzept für die kommunale Administration

„[D]ie Sozialplanung ist grundsätzlich erstmal ein Steuerungsinstrument für alle Fachbereiche der kommunalen Verwaltung“ (Expert_Verwaltung: 71).

Während in den vorangestellten Abschnitten die kommunale Perspektive fokussiert wurde, wird im Folgenden die Perspektive der Programmverantwortlichen auf der überkommunalen Ebene in den Blick genommen. In den nordrhein-westfälischen Ministerien, den beiden Landschaftsverbänden oder landesweiten Regiestellen wird das Programm Sozialraumorientierung in mehrfacher Hinsicht als Planungs- und Steuerungskonzept für die kommunale Ebene konkretisiert. Folgt man den Deutungsmustern der Programmverantwortlichen, soll das Programm Sozialraumorientierung erstens mithilfe wissenschaftlich begründeter statistischer Methoden eine passgenaue Verteilung von finanziellen Ressourcen durch eine integrative Planung in kommunalen Teilräumen (Prinzip der Kleinräumigkeit beim Monitoring) ermöglichen (vgl. Kapitel 2.3.1). Dies geschieht zweitens, so verdeutlichten unsere Gesprächspartner_innen, um vor allem präventive Maßnahmen anzuschieben, die niedrigschwellige Zugänge zu sozialen Dienstleistungen für möglichst breite Bevölkerungsgruppen lokal ermöglichen (vgl. Kapitel 2.3.2). Eine solche Prävention soll demnach drittens negative gesellschaftliche Entwicklungen, wie eine zunehmende

residentielle Segregation, aufhalten resp. die entsprechenden Entwicklungen auf alternative Pfade umleiten (vgl. Kapitel 2.3.3). Dabei wird die Notwendigkeit eines fachbereichsübergreifenden Vorgehens – z. B. in Form einer Kooperation von Jugendhilfe und Stadtplanung – betont. Integrierte Sozialplanung wird sozialraumorientiert konzipiert und bildet eine organisationale Klammer zwischen den unterschiedlichen Arbeits- und Handlungsfeldern. Sozialraumorientierung wird somit auf der überkommunalen Ebene als adäquate Reaktion auf eine ungleiche räumliche Verteilung sozialer Problemlagen und als passende Reaktion auf die Erosion lokaler Gemeinschaft präsentiert. Sozialraumorientiertes Vorgehen wird in diesem Sinne als ein Programm zur kleinräumigen Bearbeitung sozialer Problemlagen durch die kommunale Administration konkretisiert.

Die Verknüpfung eines kleinräumigen Monitorings mit der entsprechenden Platzierung von lokalen Präventionsstrategien verspricht, so die Position der Programmverantwortlichen auf überkommunaler Ebene, nicht nur eine Verbesserung (Modernisierung) in Bezug auf die Identifizierung sozialer Problemlagen und die damit mögliche Platzierung von präventiven Lösungsstrategien (Passgenauigkeit), sondern auch eine bessere Steuerung von finanziellen Ressourcen. Die überkommunale Ebene begründet die Notwendigkeit einer solchen fachbereichsübergreifenden und kleinräumigen Steuerungskonzeption dementsprechend auch mit dem Dilemma, das sich aus der ungleichen Verteilung von Problemlagen innerhalb einer Kommune und den knappen finanziellen Ressourcen ergebe:

„[U]nd in Zeiten insbesondere in Zeiten enger Kassen macht es Sinn (1) dann eben nicht mit der Gießkanne über die ganze Stadt oder eben in völlig (2) den falschen Stadtteilen so was deplatziert einzurichten sondern da wo Bedarf ist und das gleichzeitig dann auch mit Personal auszustatten (1) sprich wo muss ich es machen wen brauche ich dafür was sind die Anforderungen das kann Baudezernat nur in Zusammenarbeit mit dem Sozialdezernat“ (Expert_Verwaltung: 37).

Sozialraumorientierung im Sinne eines kleinräumigen Monitorings wird hier also in einen direkten Zusammenhang mit den knappen Finanzmitteln in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen gesetzt. Doch nicht nur aus Gründen eines beschränkten finanziellen Spielraums ergeben sich nach Einschätzung der Programmverantwortlichen Steuerungsanforderungen, auf die mit einer Sozialraumorientierung reagiert werden soll. Kommunen wie auch das Land selbst sind, so ein weiteres Argument, auch gegenüber Fördergebern als Dritten berichtspflichtig. Insbesondere im Fall der zumeist aus Bundes- oder europäischen Zuwendungen kofinanzierten Landesprogramme sind entsprechende Nachweise erforderlich. Das betrifft die für uns interessanten, auf sozialraumorientierte Strategien und Maßnahmen setzenden Landesprogramme. Diese setzen bei Inanspruchnahme (finanzieller) Fördermittel die Kommunen in eine Nachweispflicht gegenüber dem Land.

Landesprogramme, in denen sozialräumliche Vorgehensweisen vorgeschlagen und befördert werden, geraten damit unter Umständen, relativ unabhängig von deren inhaltlich-konzeptionellem Fokus, in die Kritik von Kommunen. Diese weisen den damit verbundenen Versuch der Lan-

desebene, kommunalpolitische und kommunal-administrative Entscheidungen so indirekt beeinflussen zu wollen, als Eingriff in die eigene kommunale Selbstbestimmung zurück. Ein Experte verteidigt solche Steuerungsvorgaben gegen eine solche Kritik mit den Worten:

„[D]ie Kommune wird ja nicht dazu gezwungen bestimmte Fördergelder zu beantragen wenn sie der Meinung ist ähm das ist mir zu viel Einmischung in mein meine Selbstbestimmung ähm dann muss sie es nicht tun dann gibt es andere Förderaufrufe die sie vielleicht eher nutzen möchte oder kann (1) aber ich kann beide Seiten verstehen ich verstehe auch den den die Landesregierung oder (1) auch die Richtlinien dann für für diese Aufrufe die natürlich bestimmte Strukturen irgendwie auch nachgewiesen haben und auch selbst nachweisen muss (1) weil das hört ja nicht bei der Landesregierung auf sondern die ähm die Gelder aus dem ähm europäischen Sozialfond ähm die muss die Landesregierung ja auch nachweisen irgendwie“ (Expert_Berat, 151).

Ohne direkten Bezug zu diesem Aspekt formulieren die Programmverantwortlichen einen weiteren Grund, der ihres Erachtens für die Platzierung sozialraumorientierter Strategien und Maßnahmen spricht und mit dem die entsprechenden Steuerungsversuche durch die Landesebene durchaus legitimiert werden könnten. Die Landesregierung habe eine Verantwortung gegenüber ihren Bürger_innen, ‚Schaden‘ oder negative Entwicklungen von der Bevölkerung fernzuhalten. Das sei die Aufgabe einer Landesregierung, so das Argument. Auffällig ist dabei, dass auch dieses Argument nicht ohne Verweis auf die finanzielle Lage öffentlicher Kassen auskommt.

„[D]as ist einmal denke ich aus dem aus dem Verantwortungsgefühl heraus für die Bevölkerung weil weil es (1) grundsätzlich für wichtig erachtet wird grade als (1) präventive Maßnahme (3) das andere ist je schlechter sich die Situation in den Kommunen darstellt spricht (2) benachteiligte so genannte benachteiligte Quartiere rauskristallisieren (3) im Ruhrgebiet zum Beispiel eben auf den Strukturwandel nicht entsprechend reagiert wird und und eine hohe Arbeitslosigkeit entsteht oder (1) gegen eine hohe Arbeitslosigkeit nicht vorgegangen wird werden die Sozialkassen belastet auf der einen Seite die Kommunen aber auf der andern Seite auch das Land und das ist grundsätzlich einfach eine negative Entwicklung für die Bevölkerung des Landes insofern gibt es einen (1) wenn es jetzt vielleicht auch gesetzlich nicht festgeschrieben sein mag (2) ist das denke ich die ganz normale an/ der normale Anspruch an eine Landesregierung da entsprechend zu handeln.“ (Expert_Verwaltung: 43-45)

Die Landesebene sieht sich also in der Pflicht, das Verhalten der kommunalen Administration über sozialraumorientierte Strategien und Maßnahmen zu steuern. Zugleich ist das nur beschränkt möglich, da die Landesregierung hier auf die Grenzen stößt, die mit der kommunalen Selbstbestimmung bestimmt sind. Trotz der genannten Argumente für sozialräumlich ausgerichtete Landesprogramme, wie einer zielgenaueren Steuerung von Finanzen auf kommunaler Ebene, die damit angeschoben werden soll, oder der Verantwortung der Landesbevölkerung, Schaden von diesen fernzuhalten, können solche Landesprogramme als Planungs- und Steuerungsinstrumente in Richtung kommunaler Ebene nicht gesetzlich implementiert werden. Derartige Versuche gerieten in Konflikt zum Prinzip kommunaler Selbstverwaltung. Deshalb verlegt sich die Landesebene mit den Landesprogrammen auf eine Strategie der ‚indirekten Steuerung‘ zur Durchsetzung sozialraumorientierter Strategien und Maßnahmen: So wird eine integrierte Sozialplanung im Sinne der Sozialraumorientierung teilweise als Zugangsbedingung für bestimmte Landesprogramme vorausgesetzt. Die einzelne Kommune muss also nachweisen, dass sie intern bereits sozialräumliche Instrumente und Verfahren etabliert hat, um die Fördermittel,

die im Rahmen der Landesprogramme bereitgestellt werden, nutzen zu können. Fördermittel sind sowohl finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung entsprechender sozialraumorientierter Projekte als auch mit den Landesprogrammen verbundene interkommunale Netzwerkstrukturen, Unterstützungen bei der Entwicklung kommunaler kleinräumig angelegter Monitoringprozesse und Fortbildungsangebote. Einen anderen Anreiz zur Teilnahme der Kommunen bieten kostenlose Beratungsangebote des Landes, die kommunale Akteur_innen bei der Umsetzung integrierter Planungen unterstützen sollen, sowie Programme, die kurzfristig auch die Personalkosten zur Entwicklung einer integrierten Sozialplanung fördern. Letztere bietet das Land den nordrhein-westfälischen Kommunen an, wenn sie sich verpflichten, eine integrierte Sozialplanung einzuführen. Auch so werden Kommunen dazu angeregt, sich für die entsprechenden Landesprogramme zu interessieren:

„[J]a ich hatte es so anfangs erwähnt also die Kommunen kommen ja auf uns zu“ (Expert_Berat, 37).

Da das Land steuern möchte, was nicht direkt via Gesetz steuerbar ist, bleibt den Programmverantwortlichen nur dieser Weg der ‚indirekten Steuerung‘. Das heißt aber auch, dass die zuständigen Programmverantwortlichen zur Etablierung der Landesprogramme auf die Überzeugungskraft des von ihnen vertretenen Landesprogramms und die Motivation der Partner_innen auf kommunaler Ebene setzen müssen. Kommunen resp. kommunalen Vertreter_innen sind von der Richtigkeit des einzelnen Landesprogramms zu überzeugen. Sie müssen also an den Sinn z. B. einer integrierten Sozialplanung resp. eines kleinräumigen Vorgehens (Monitoring und Angebotsplatzierung) glauben. Trotz des Prinzips indirekter Steuerung ist den Expert_innen auf der Landesebene klar, dass sie angesichts der kommunalen Selbstverwaltung letztlich nur Empfehlungen formulieren können:

„[D]ann empfehlen wir Dinge die sie machen können die Entscheidung trifft immer die Kommune“ (Expert_Berat, 529).

Solche Empfehlungen basieren aber auf der Überzeugung der Programmverantwortlichen, dass sozialraumorientiert durch eine integrierte Sozialplanung eine echte Alternative zum gängigen Prinzip des Verteilens von Angeboten nach der ‚Gießkanne‘ angeboten werden könne und somit eine effektive Prävention gegen soziale Problemlagen und Tendenzen der räumlichen Exklusion in den NRW-Kommunen etabliert werde. (Sozial-)Raumorientierte Interventionen könnten, so die offensichtliche Überzeugung der Programmverantwortlichen, soziale Zusammenhänge entsprechend formen.

Der (indirekte) Steuerungsanspruch der Landesebene sieht sich mit Positionen der Leitungskräfte auf kommunaler Ebene teilweise deutlich konfrontiert. So betont eine Jugendamtsleitung im Gespräch mit uns die kommunale Steuerungsverantwortung in der Jugendhilfe. Die überkommunale Ebene sei schließlich „ziemlich weit weg von von der Basis“ (G-Hausen_A, 233). Insofern könnten die fachliche Kompetenz und damit auch die Verantwortung für eine angemessene Steuerung nur bei den Jugendämtern als Fachämtern liegen: „[E]s ist zwar das Fachministerium das ist gut und schön aber ich weiß gar nicht wovon die sprechen“ (G_Expert_A, 237).

Allerdings ist das Denken und Handeln der beteiligten Akteur_innen wohl keineswegs in einer solchen Eindeutigkeit von einem Pro und Contra bestimmt. Darauf deutet z. B. die nachfolgende zitierte Einschätzung eines Vertreters der Landesebene hin, der die Notwendigkeit einer klaren Arbeitsteilung zwischen Land, Kommune und der professionellen Fachkraft ebenfalls unterstreicht – aber auch Positionen kommunaler Ebene, die die Relevanz der Landesprogramme betonen und deren Nutzung, wenn auch teilweise aus strategischen Gründen, als sinnvoll hervorheben.

„[D]ie Umsetzung des Sozialarbeiters vor Ort (1) ist sicherlich eine andere als die (2) steuernde (1) oder koordinierende Arbeit des kommunalen Sozialdezernenten [...] und erst recht (2) derjenigen die (2) hier sitzen (1) und auch relativ weit weg sind wie gesagt das es geht um um (3) die Überzeugen/ oder ja die/ eine Idee eines Werkzeugs (1) und nicht dass ich einem Sozialarbeiter vor Ort sagen möchte wie er seine Arbeit zu tun und zu lassen hat.“ (Expert_Verw, 205-207)

2.3.1 Sozialraumorientierung: Modernisierung durch wissens(chäfts)basierte Planung

„[S]o also das ist also ein Infrastrukturprogramm und nicht ein Programm was sich mit Risikogruppen äh befasst ABER in dem alten Sinne Ungleiches ungleich behandeln das heißt immer für alle was machen aber nicht die Gießkanne“ (Expert_Prog, 126).

Auf der überkommunalen Ebene, auf der konkrete Landesprogramme zur Förderung sozialraumorientierter Vorgehensweisen in den Kommunen entwickelt und implementiert werden, wird Sozialraumorientierung als Strategie der integrierten Sozialplanung konzipiert.

„[D]ie Sozialplanung setzt da dann auf analysiert das (1) möglicherweise mit der Ursachenforschung aber vor allem auch wo sollte es in Zukunft hingehen wo sind Handlungsansätze (1) und um welche Personengruppen oder Zustände müssen wir uns besonders kümmern (1) wobei dann eben was ich eben schon sagte wichtig ist (1) dass jetzt nicht die Familienpolitik nur die Familien im Blick hat die Jugendpolitik nicht nur die Jugend und die Baupolitik nicht nur die Baumaßnahmen sondern dass das dass diese Fachbereiche sich zusammensetzen und integriert vorgehen.“ (Expert_Verw, 29-31)

Das Programm Sozialraumorientierung soll, das wird in diesem Zitat eines Experten auf der Landesebene bereits deutlich, deutlich mehr über den bestehenden Arbeitsbereich der Sozialdezernate hinausgreifen und so z. B. auch die Bauplanung in sozialplanerische Überlegungen mit einbeziehen. Aber auch umgekehrt soll die Stadtplanung sich idealerweise mit Fragen sozialer Dienstleistungen, also z. B. der Kinder- und Jugendhilfe, auseinandersetzen, so das Anliegen der Landesprogramme. Eine solche fachbereichsübergreifende Planung werde erforderlich, wie oben bereits skizziert, weil soziale Problemlagen territorial ungleichmäßig im Stadtgebiet verteilt seien.

„[E]s macht keinen Sinn wenn eine Stadt feststellt 'oh wir haben zu/' als Beispiel 'wir haben zu wenig Familienzentren wir brauchen eine Anlaufstelle für Familien als Beratungsinfrastruktur' (1) und wenn ich jetzt mal die Stadt Düsseldorf nehme als Beispiel die dann hingeht und sagt 'wir bauen jetzt ein Familienzentrum' was grundsätzlich erstmal prima ist (1) der Baubereich der Stadt Düsseldorf dann aber hingeht und das Ding in Oberkassel oder in Gravenberg

hinsetzt wo es den Bedarf gar nicht gibt sondern es gibt was sich dann aus der kommunalen Sozialberichterstattung ableitet ganz klar Quartiere oder Stadtteile in denen (1) ein erheblicher Bedarf an so einem Familienzentrum besteht und ein erheblich größerer Bedarf als in (2) Gravenberg oder Oberkassel und in Zeiten insbesondere in Zeiten enger Kassen macht es Sinn (1) dann eben nicht mit der Gießkanne über die ganze Stadt oder eben in völlig (2) den den falschen Stadtteilen so was deplatziert einzurichten sondern da wo Bedarf ist und das gleichzeitig dann auch mit Personal auszustatten (1) sprich wo muss ich es machen wen brauche ich dafür was sind die Anforderungen das kann Baudezernat nur in Zusammenarbeit mit dem Sozialdezernat ermitteln.“ (Expert_Verw, 35-39)

Als entscheidend erscheint den Programmverantwortlichen also ein sozialraumorientiertes Vorgehen, das an den tatsächlichen Bedarfen in der jeweiligen Kommune ausgerichtet wird. Und eine solche Bedarfsbestimmung, also die Frage nach der Ausgestaltung der sozialen Infrastruktur innerhalb einer Gemeinde – im zitierten Beispiel als Frage nach der Platzierung des neuen Familienzentrums konkretisiert –, wird nicht in Relation zum Einzelfall bestimmt, sondern territorial. Genau an dieser Stelle wird das Instrument des kleinräumigen Monitorings platziert: Eine solche kleinräumige, möglichst kontinuierliche Sozialberichterstattung bilde die Grundlage des Monitorings, bei dem bestimmte, kommunal festzulegende, Sozialdaten in einem kleinräumigen Zuschnitt systematisch erhoben und verarbeitet werden sollen¹⁰. Damit bildet nicht mehr der Einzelfall, sondern die Kumulation von Einzelfällen oder die Wahrscheinlichkeit einer solchen Kumulation den Ankerpunkt, an dem präventive Strategien und Maßnahmen, die kleinräumige Leistungserbringung also, angebunden werden. Man kann hier von der Logik einer ‚kommunalen Sozialkartografie‘ sprechen: Soziale Problemlagen oder deren Wahrscheinlichkeit werden vermessen, verzeichnet und somit zum entscheidenden Orientierungsmarker für die Planung und Steuerung durch die kommunale Administration. Die entstehende Karte zeigt genau, so die Hoffnung, für welche konkreten Orte Interventionen und/oder Angebote geplant und wo diese dann anschließend platziert werden müssen.

Am konkreten Beispiel illustriert ein programmverantwortlicher Experte im Gespräch die Logik einer solchen bedarfsorientierten integrierten Sozialplanung und damit die sozialkartografische Logik. Problemlagen stellten sich in den Stadtteilen einer Gemeinde sehr unterschiedlich dar. Er spricht im Kontext des folgenden Zitats von demografischen Entwicklungsfaktoren (Überalterung), dem Faktor einer spezifischen Drogenproblematik und dem Faktor unterschiedlicher Erwerbslosenzahlen. Die Ausprägung und möglichst auch die Entwicklung dieser Faktoren gelte es zu erkennen, und daher sei ein kleinräumiges Monitoring notwendig, möglichst auch über einen längeren Zeitraum.

„[D]as muss ich erkennen und schauen wie es denn auch geht (1) und wenn ich eine Zeitreihe erstellt habe mit Daten über mehrere Jahre kann ich natürlich auch sehen wie sich das von dem

¹⁰ „[G]rundsätzlich ist das äh zentrale Kennzeichen einer strategischen Sozialplanung die Sozialberichterstattung“ (Expert_in_Berat, 7). Eine kontinuierlich über „Zeitreihen“ (Expert_in_Berat, 53) und „kleinräumig“ durchgeführte Sozialberichterstattung, aber auch Gesundheitsberichterstattung, Altenberichterstattung, Integrationsberichterstattung und Verkehrsberichterstattung (vgl. Expert_Verwaltung: 87) bildeten die Datengrundlage für ein kleinräumiges Monitoring. Dieses wiederum ermögliche eine datenbasierte, präventiv angelegte sozialraumorientierte strategische Planung.

einen Jahr zum anderen verändert (1) da habe ich einen guten Überblick WIE die Prozentzahlen sich verändern von einem Jahr oder ich kann das auch kartografisch darstellen und ich sehe wie es sich über Jahre verändert und kann bei einer Veränderung dementsprechend korrigierend eingreifen und das auf einer kleinräumigen Ebene[...] wie sie ganz klein gucken können sie sehen dass sie sehen dass sie vielleicht auch grade vielleicht bei der Arbeitslosigkeit einzelne Bereiche haben die von dem wirtschaftlichen Aufschwung der im Moment in Deutschland überhaupt nicht profitieren sie sehen zum Beispiel bei einer kartografischen Darstellung dass immer mehr Gebiete grün werden die sich positiv entwickeln (ob/aber?) auch einzelne Elemente (1) davon nicht betroffen sind und immer noch in dem roten bleiben (1) das sind die vermeintlich Abgehängten über die wir dann sprechen und da gilt es dann gezielt zu steuern (1) und diese Möglichkeit hat man da.“ (Expert_Berat, 113-121)

Eine solche kleinräumige Sozialkartografie mache die genaue Bestimmung von Problementwicklungen im städtischen Zusammenhang erst möglich. Und wenn solche Entwicklungen lokalisiert seien, würden sie auch zielgenau bearbeitbar. Das kleinräumige Monitoring erweist sich dabei nicht nur als ein mögliches Verfahren und Instrument zur Durchsetzung der Sozialraumorientierung, sondern wird als wissenschaftlich-mathematisches Instrument präsentiert, das als solches eine verlässliche wissensbasierte Methode zur Identifizierung der sozialen Problemlagen darstelle.

„[I]ch schaue mir den meinen Sozialraum an den ich definiert habe und vergleiche die Werte meines Sozialraums mit den Werten der Gesamtstadt (1) und darüber kann ich sehen dass in einem bestimmten raum die Werte abweichen (1) oder vielleicht auch gleich sind.“ (Expert_Berat, 249)

Indem hier Abweichungen bestimmt werden sollen – hier vom Durchschnitt der Werte der Gesamtstadt –, wird das sozialkartografische Vorgehen in die Tradition statistischer Messung gestellt.

Der Hinweis auf die Möglichkeit, Abweichungen vom städtischen Durchschnitt so erfassen zu können und daraufhin Interventionen planbar und umsetzbar zu machen, unterstreicht nochmals die Perspektivenverschiebung, die mit dem Programm Sozialraumorientierung verbunden wird: weg von der Ausrichtung einer sozialen Infrastruktur an individuellen Problemlagen (Orientierung am Einzelfall) hin zur Vermessung von Verteilungen und Häufungen von Problemlagen in der Stadtbevölkerung (fallübergreifende Orientierung).

Dabei repräsentiert die Stadtbevölkerung den Normalzustand (Referenzwert), von dem aus Abweichungen erst bestimmbar, also als zu bearbeitendes Problem kategorisierbar werden. Am Beispiel gesprochen: Ohne eine Normalvorstellung von Erwerbsarbeit erwachsener Personen ist die Kategorie der Erwerbslosigkeit als eine sozial problematische Lebenslage gar nicht möglich. Norm und Normabweichung gehören also unweigerlich zusammen, und der Durchschnitt soll so auch im Fall des kleinräumigen Monitorings vorgeben, in welche Richtung gesteuert werden soll. Das zeigt sich exemplarisch im folgenden Zitat eines Programmverantwortlichen.

„[U]nd das gucke ich mir dann zuerst an (2) und dann komme ich zu einem bestimmten Ergebnis das gucke ich mir an (1) ähm ich gucke natürlich auch in den anderen Stadtteilen warum es so ist aber was mir auffällt sind die Abweichungen (1) ich muss nicht immer Defizit orientierend sein ich kann auch sagen in diesem Stadtteil das entspricht genau dem Durchschnitt der Stadt

das ist gut da möchte ich so stabilisieren auch das ist möglich (1) also eine Stabilisierung einer eines akzeptablen Zustands in einem Stadtteil (1) ist ja auch was Gutes.“ (Expert_Berat, 253-255)

Das kleinräumige Monitoring, wie es die spezifischen sozialraumorientierten Landesprogramme vorschlagen und zu etablieren suchen, stellt also nach Ansicht der Programmverantwortlichen eine Möglichkeit für die Kommunen bereit, Entscheidungen wissenschaftsbasiert zu treffen und ihr (Verwaltungs-)Handeln entsprechend auszurichten. Damit stehe den Kommunen ein neuer Weg der Sozialplanung offen. Allerdings müsse sich dieser erst einmal gegen die etablierten Pfade durchzusetzen:

„[A]lso weg von dem ich weiß was in meinem Stadtteil und im Stadtteil funktioniert hin ähm wir haben Daten die darauf hinweisen und darlegen dass es hier Defizite gibt oder es gibt eine positive Entwicklung“ (Expert_Berat, 47).

Eine solche statistische ‚Vereindeutigung‘ sozialer Problemlagen in Form der sozialkartografischen Logik eines kleinräumigen Monitorings bleibt aufseiten der kommunalen Jugendhilfe allerdings keineswegs unwidersprochen. Fachkräfte der ASD stehen dieser Praxis nämlich durchaus skeptisch gegenüber. So meint eine ASD-Mitarbeiterin im Gespräch:

„[W]ie soll ich das jetzt vorsichtig formulieren ohne dass das sehr unfachlich klingt das ist für uns hier nichts Neues wir kennen die Stadt und ihre Strukturen und ihre Familien und äh wir sehen ja auch eine Veränderung wir kriegen die im allgemeinen sozialen Dienst äh viel spürbarer mit bevor sich das in irgendwelchen Analysen niederschlägt“ (B_Team_A, 385-400).

Die Fachkraft verweist hier auf die Sensibilität ihrer Kolleg_innen und von ihr selbst für die alltägliche Realität der Stadtbewohner_innen. Diese ergebe sich aus der vorhandenen Nähe zu den Nutzer_innen, also den Kindern, Jugendlichen und ihren Familien. Eine solche Nähe sei aber über analytische Verfahren nicht einzuholen. Mit Verweis auf dieses „gefühlte Wissen“ (Expert_Berat, 55) gegenüber einem „datenbasierten Wissen“ (Expert_Berat, 55) verteidigt die Fachkraft hier also ihre professionelle Deutungsposition: Fachkräfte sollten darüber entscheiden können, wo Problemlagen in den Kommunen in solch einer Weise vorliegen, dass sie für die Jugendhilfe relevant sind. Und eine solche Deutungsposition sieht sie durch die Etablierung kleinräumiger Monitoringverfahren tendenziell als gefährdet an. Dass konkrete Wissensbestände über die kleinräumige Ausprägung von sozialen Lebenslagen von Bedeutung sind, weisen Fachkräfte wie die hier zitierte ASD-Mitarbeiterin dabei keineswegs zurück. Sie erklären das Instrument eines kleinräumigen Monitorings, so könnte man deren Einschätzung übersetzen, nicht für irrelevant: Grundsätzlich sei solches Wissen notwendig, da ist sich auch die zitierte Fachkraft gewiss. Allerdings sei es als fachliches Planungswissen nicht ausreichend. Hier müsse dieses datenbasierte Wissen eben mit dem gefühlten Wissen, den Erfahrungen der Fachkräfte, in Korrespondenz gebracht werden – und erst dann sei eine professionelle, also fachlich angemessene Entscheidung möglich.

Dass ein solches gefühltes Wissen von Bedeutung ist, sehen Programmverantwortliche auf der überkommunalen Ebene durchaus auch. Sie unterstreichen nochmals das ihres Erachtens notwendige datenbasierte Wissen, formulieren aber, sozusagen als Kompromiss, auch die sinnvolle Korrespondenz beider Wissensformen:

„[D]as ist gut das ist auch richtig das sollte auch so sein dass der Bezirkssozialarbeiter oder ASD-Mitarbeiter genau weiß was in seinem Zuständigkeitsbereich passiert das ist ja seine Aufgabe die Frage ist natürlich nur ob er das wirklich allumfassend ergreifen kann und auch präventiv agieren kann (1) ähm weil der ASD-Mitarbeiter der agiert ja im Rahmen der Sekundär/ der Tertiär-Prävention aber nicht der Primär-Prävention (1) und insbesondere die Möglichkeit der der ähm institutionsbezogenen Prävention nämlich der Zusammenarbeit zwischen den vielen verschiedenen Akteuren der freien Wohlfahrt und dem ASD und der Stadt um dann präventiv zu agieren ähm (1) und das auch auf einer Datenbasierung nämlich zu sehen durch Zeitreihen ich habe hier eine negative Entwicklung in einem bestimmten Bereich das wird schwer möglich sein über ein gefühltes Wissen (1) das gefühlte Wissen gemeinsam mit dem datenbasierten Wissen das entsp/ kommt der Wahrheit am nächsten“ (Expert_Berat, 51-55).

In dieser Auseinandersetzung, die der Programmverantwortliche hier mit der sozialraumorientierten Planungs- und Steuerungskonzeption in Bezug auf die Praxis fallbezogener Einzelfallentscheidungen der Fachkräfte führt, wird aber noch ein weiteres Spezifikum der sozialkartografischen Logik und somit des Instruments eines kleinräumigen Monitorings deutlich: Mit diesem Vorgehen lassen sich zwar Daten zu sozialen Lebenslagen erheben und kleinräumig somit durchaus auch Entwicklungen identifizieren – vorausgesetzt, das Monitoring wird über einen längeren Zeitraum immer wieder durchgeführt. Möglich ist ein solches Vorgehen allerdings statistisch nur auf Basis vorher definierter Problemlagen: Erst wenn entschieden ist, welche sozialen Problemlagen erfasst und somit als potenzielle Quelle für Interventionen bestimmt werden, kann ein Monitoring auf den Weg gebracht werden. Mit dieser (notwendigen) Vorentscheidung verbindet sich aber immer auch eine Entscheidung gegen andere mögliche Blickrichtungen. Mit solchen Vorentscheidungen wird also der Fokus auf bestimmte Sachverhalte und Zusammenhänge gerichtet: Z. B. legt die Entscheidung, gesprochene Sprachen in einem Familienhaushalt zu erheben, eine andere Kategorisierung nahe als die Erhebung der Staatsangehörigkeit von erwachsenen Personen in einem Haushalt; die Entscheidung, Verschuldungs- und Überschuldungsquoten von Haushalten und deren reale Mietzahlungen (Wohnung) in Relation zum lokalen Mietpiegel zu erheben, legt wiederum einen anderen Fokus nahe als die Frage an Menschen, wie hoch ihr Jahreseinkommen ist. Zwar ist damit noch nicht fixiert, welche kommunalpolitischen Entscheidungen aus den gewonnenen Daten gezogen werden. Darauf weist ein Programmverantwortlicher auch explizit hin, wenn er darauf aufmerksam macht, dass man „gucken“ müsse, „wie ich das analysiere und welche Schlüsse ich daraus ziehe“ (Expert_Berat 249). Das Monitoring steuert noch nicht das kommunalpolitische Handeln. Es stelle vielmehr, so die Überzeugung der Expert_innen auf überkommunaler Ebene, eine Wissensbasis dar, auf der dann unabhängig von den Kommunen (kommunal-)politische Planungs- und Steuerungsentscheidungen getroffen werden könnten:

„[S]trategische Sozialplanung hat den Zweck dass man die Steuerungsmöglichkeiten der Städte verbessert und die Analysemöglichkeiten der Städte verbessert ähm diese diese Instrumente sind in den Kommunen unterschiedlich ausgeprägt [...] man merkt einfach dass es eine Erleichterung ist nämlich die Mittel die zur Verfügung sind zielgerechter zu verschieben innerhalb der Kommune wo sie am nötigsten gebraucht werden und man sieht auch dass die Erhebung von Daten und Analyse des Gesamtgebietes kleinräumige Analyse ähm die Möglichkeit birgt besser Entscheidungen vorzubereiten [...] hat natürlich auch den Sinn dass man verschiedene Planungsprozesse zusammenfasst und von daher integriert überlegt und Konzepte zusammenfasst die Sozialplanung als Bündelung der verschiedenen Konzepte und in Handlungsempfehlungen endet und diese Handlungsempfehlungen sind die Grundlage dann für den Verwaltungsvorstand also für die Verwaltungsspitze (1) ähm und dann auch für die Politik Entscheidungen zu treffen“ (Expert_Berat, 37-45).

Ein anderer Experte macht das nochmals dahingehend deutlicher, dass er auf die Wissenschaftlichkeit der Daten verweist: Auf einer solchen rationalisierten, also faktenbasierten Wissensbasis, die sich aus wissenschaftlich erhobenen Daten zusammensetzt, könne man sehr viel besser argumentieren. Wenn man

„[G]ut visualisierte nā mit (Geo?)-Informationssystemen kleinräumig abgebildete ähm äh Matchings von Belastungslagen in bestimmten Räumen [...] hat (1) ähm (1) äh dass wir in diesen Matchings dann mit denen hingehen und sagen so jetzt lass uns mal gucken wo liegt denn der Hase wirklich begraben so dass man äh einen versachlichten Diskurs hat wo niemand sagen kann bei uns gibt es keine Probleme oder wir haben keine Kinderarmut nein doch (klopft auf den Tisch) wir haben ja hier die Daten natürlich habt ihr Kinderarmut lass uns mal gucken wie äh äh man damit umgeht (1) das versachlicht die Diskurse und das nennen wir wissenschaftliches Handeln.“ (Expert_Prog, 74-76)

Das angestrebte Monitoring wird von den Programmverantwortlichen also als politische Argumentationshilfe dargestellt. Das, mit Hilfe systematisch erhobener Daten, erzeugte Wissen habe in politischen Entscheidungsprozessen eine höhere Überzeugungskraft.

Damit bleibt allerdings zweierlei etwas außen vor: (1) Die Auswahl der Indikatoren, die notwendig ist, die aber eben auch festlegt, was gemessen wird und was nicht, legt eine bestimmte Entscheidungsrichtung in der anschließenden kommunalpolitischen Diskussion und den damit verbundenen kommunalen Entscheidungsprozessen nahe. (2) Die Hoffnung der Programmverantwortlichen, mit der sozialkartografischen Logik, also mit dem Einsatz des kleinräumigen Monitorings, einen Grad der Rationalisierung zu erreichen und auch eine bessere Legitimationsmöglichkeit für kommunalpolitische Entscheidungen zur Hand zu haben, deutet auf eine gewisse Technologiegläubigkeit hin: In diesem Fall wird davon ausgegangen, dass auf Basis von statistischen Evidenzen die richtigen, weil rationalen Entscheidungen getroffen werden. Eine solche fast schon naive Gläubigkeit an statistische Einsichten stünde allerdings im Gegensatz zum sozialpädagogischen Professionalitätsverständnis, das pädagogischem Tun ein prinzipielles Technologiedefizit unterstellt: Professionelle pädagogische Entscheidungen können eben gerade nicht technologisiert, also z. B. durchgehend standardisiert werden, weil sie situationsspezifische Einschätzungen in der Aushandlung mit den Adressatinnen und Nutzer_innen erforderlich machen. Diese Überzeugung ist es, die in der oben zitierten Problematisierung der sozialkartografischen Logik durch die ASD-Mitarbeiterin aufleuchtet. Insofern liegt es näher, davon auszugehen, dass

die Ergebnisse des Monitorings als strategischer Einsatz im Rahmen kommunalpolitischer Entscheidungen gedacht sind, wie es die beiden zitierten Expert_innen auf überkommunaler Ebene ja auch formulieren. Es geht dann zwar schon um einen Grad der Versachlichung notwendiger Entscheidungsprozesse, aber nicht um eine unumstößliche Objektivität von Faktenwissen, das bestimmte Entscheidungen nach sich zieht. Vielmehr könnte das vorliegende Wissen über kleinräumige Kumulationen von belasteten Lebenslagen und entsprechenden Entwicklungen z. B. die Position der Kinder- und Jugendhilfe innerhalb kommunalpolitischer Auseinandersetzungen stärken.

Mit Sozialraumorientierung als *integrierter Sozialplanung* sollen die Kommunen dazu angeleitet werden, das wurde deutlich, die vorhandenen Ressourcen ‚in Zeiten enger Kassen‘ nicht gleichmäßig im kommunalen Raum zu verteilen (‚Gießkanne‘), sondern deren Einsatz gezielt zu entscheiden: an den zuvor im Monitoring identifizierten Orten. Mit dem kleinräumigen Monitoring sollen nicht nur aktuelle, kleinräumig identifizierte Problemlagen erkannt und es damit möglich werden, diese zu bearbeiten, sondern es sollen auch mögliche zukünftige Veränderungen prognostizierbar werden, sodass zukünftigen Problemlagen präventiv, also vorbereitet, begegnet werden kann.

Legitimiert wird dieses sozialkartographische, also an Sozialräumen ausgerichtete Vorgehen mit einer spezifischen Gerechtigkeitsvorstellung. Das Bild der ‚Gießkanne‘, mit der das für die Pflanzen lebenswichtige Wasser gleichmäßig auf dem Boden verteilt wird, sodass jede Pflanze damit erreicht wird, wird vor dem Hintergrund der ‚Wasserknappheit‘, also der unzureichenden Ausstattung der Kommunen mit finanziellen Mitteln, als unzeitgemäß und nicht effektiv markiert. Gegenüber diesem Gießkannenprinzip sei daher der gezielte Ressourceneinsatz aufgrund der genauen Analyse (Monitoring) anzustreben. Erst so flössen die Mittel auch dorthin, wo sie gebraucht würden. Vor Ort seien Mittel auch so bedarfsgerecht und effizient einzusetzen, dass eine kleinräumig institutionell-vernetzte Angebotsstruktur entstehe, mit der Parallelstrukturen möglichst vermieden werden.

Doch nicht nur aus monetären, primär fiskalischen Gründen, sondern auch aus Gründen, die in der gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklung liegen, sei eine solche Umsteuerung notwendig: Die befragten Expert_innen rechtfertigen das präferierte kleinräumige Monitoring als sozialplanerische Reaktion auf die zunehmenden sozialen wie demographischen Segregationstendenzen, insbesondere in den Großstädten. So relevant der Hinweis auf die Segregationsprozesse in bundesdeutschen Kommunen mit einem Blick auf kleinräumige Gebietseinheiten ist, so deutlich eingeschränkt ist eine solche Perspektive: In den Blick genommen werden auf diesem Weg eben nur kleinräumige Ausprägungen von sozialen Problemlagen. Doch Segregationstendenzen finden ihre Ursachen häufig nicht im Kleinräumigen, wie das Beispiel der Wohnungspolitik und die Entwicklungen des privatisierten Wohnungsmarktes zeigen. Insofern besteht immer die Gefahr, dass statt einer Ursachen- nur eine Symptombekämpfung vorgenommen wird.

2.3.2 Prävention durch strategische Sozialplanung

Unsere Gesprächspartner_innen auf Landesebene nehmen durchgehend eine enge Verknüpfung präventiver Programme mit der Orientierung am Sozialraum vor. Sie bestätigen damit also die Bedeutung des Programmziels ‚Prävention‘ (vgl. Kapitel 1.1). Das eine meint das andere: Sozialraumorientierung ist Prävention und Prävention in der Jugendhilfe ist Sozialraumorientierung. So stellt die Vertreterin eines Landesverbandes in Bezug auf diesen Zusammenhang fest: „[D]as ist ja fast ((lacht auf)) synonym“ (Expert_Über1_A, 136). Zugleich werden beide Begriffe als Schlagworte angesehen, die erst einmal sehr positiv bestimmt werden. Unsere Gesprächspartnerin spricht nicht nur davon, dass Sozialraumorientierung und Prävention inhaltlich auf analoge Aspekte verweisen. Sie beschreibt beide Begriffe auch als Modeworte, die die Fachpolitik wie die sonstige Fachdebatte bestimmten (Expert_Über1_A, 136).

Allerdings belassen es die Vertreter_innen der überkommunalen Ebene keineswegs bei dieser eher allgemeinen programmatischen Bestimmung von Sozialraumorientierung als Prävention. An anderer Stelle erfährt der Zusammenhang von Sozialraumorientierung und Prävention, wie wir bereits verdeutlicht hatten (vgl. Kapitel 2.1.1), eine klarere inhaltliche Bestimmung. So beschreibt unter anderem der Vertreter einer landesweiten Beratungsstelle die strategische Sozialplanung als die zentrale Funktion von Sozialraumorientierung im Sinne ihrer präventiven Ausrichtung: Als Steuerungshilfe bei der Mittelverteilung und der Angebotsplanung könne strategische Sozialplanung diese Kraft entfalten (vgl. Expert_Berat, 101). Prävention selbst ist Steuerungsaufgabe und somit auch leitendes Ziel für die politische Steuerung – diese Einschätzung zieht sich durch alle unsere Gespräche mit den unterschiedlichen Vertreter_innen der überkommunalen Ebene.

Erster Schritt in der Umsetzung der Steuerungsaufgabe Prävention ist die möglichst genaue Feststellung von Bedarfen. Dieser findet laut Erzählung des Feldes auf zweierlei Wegen statt, wobei der erste als der bisher vorherrschende bezeichnet werden kann – man könnte auch vom ‚klassischen‘ Weg der Bedarfserhebung sprechen. Der zweite ist dagegen der, den die überkommunale Ebene, vor allem die Programmverantwortlichen, präferieren. Der vorherrschende, klassische Weg der Bedarfserhebung ergibt sich aus der Arbeit mit Familien im Bereich der sozialpädagogischen (Einzelfall-)Hilfen. Die Berichte und die Dokumentation der Fachkräfte über diese Arbeit dienen immer auch einer weiteren Angebotsplanung (vgl. Expert_Berat, 369-375). Die Programmverantwortlichen sehen aber im kleinräumigen Monitoring eine weitere und für sie sehr vorteilhafte Option genannt, Bedarfe zu ermitteln – und dies gerade auch mit Blick auf präventive Angebote. Eine der programmverantwortlichen Institutionen sieht es dementsprechend als eines ihrer Ziele an, ein Präventionsmonitoring „aus der SGB VIII-Perspektive“ (Expert_Berat, 215) mit den nordrhein-westfälischen Kommunen zu entwickeln. Ein solches Präventionsmonitoring soll zugleich die kommunale Steuerung bündeln, genannt werden dabei als zu bündelnde Planungsbereiche die Bereiche Sozialplanung, Bildungsplanung und Integrations-/Inklusionsplanung (vgl. Expert_Berat, 221) und in einem anderen Interview auch die Jugendhilfeplanung, die

Stadtplanung und Planungen im Gesundheitswesen (vgl. Expert_Über2_A, 449). So könnten Parallelaktivitäten verhindert und vor allem eine Effizienzsteigerung auf der planenden Verwaltungsebene erreicht werden (vgl. Expert_Berat, 225). Grundlage des angestrebten kleinräumigen Monitorings sind dabei immer erhobene statistische Sozialdaten: Als Beispiele für relevante Daten werden Gesundheitsdaten, wie die Zahl adipöser Kinder (vgl. Expert_Berat, 231), aber auch Bildungsdaten, wie die „Zahl der Bücher im Haushalt als äh Indikator für kulturelles Kapital“ (Expert_Prog, 440), genannt. Auf Basis dieser kleinräumig differenzierbaren Daten sollen – und das ist dann der zweite Schritt – die Bedarfe im Stadtraum verortet und passende präventive Angebote geplant werden. Nach der Durchführung als drittem Schritt steht als Viertes schließlich die Evaluation der präventiven Effekte solcher Angebote auf der Agenda. Auch hier komme wieder das kleinräumige Monitoring zum Einsatz, so unsere Gesprächspartner_innen: Die Veränderung der Zahl ‚Betroffener‘ in einem Stadtteil, einem Quartier oder einer Nachbarschaft soll über den Erfolg von Angebotsplanung und -durchführung Auskunft geben. Am Beispiel der Prävention von Adipositas bei Kindern beschreibt ein Programmverantwortlicher das entsprechende Vorgehen mit den Worten: „[...] und schaue mir an inwieweit sich die Anzahl der Kinder die adipös sind von einem Jahr auf dem andern reduziert hat aufgrund der Maßnahme die ich gesteuert habe ähm um diesen Zustand zu reduzieren“ (Expert_Berat, 231). Aber auch in Bezug auf wirkungsbezogene Effekte versprechen sich die Programmverantwortlichen von solchen Evaluationen Erkenntnisse. So formuliert der Vertreter einer anderen überkommunalen Institution die Möglichkeit eines Vergleichs unterschiedlicher Gruppen: „[...] dann können sie auch nachher gucken wen äh aha die äh mit denen haben wir Maßnahmen gemacht da haben wir eine Kontrastgruppe mit denen wurde die Maßnahme nicht gemacht dann kann ich auch wunderschön evaluieren und Effekte feststellen“ (Expert_Prog, 154). Was er hier im Blick hat, ist nichts anderes als eine Vergleichsgruppenanalyse, wie sie die Wirkungsforschung als eine Variante zur Messung der Wirkung sozialpädagogischer Angebote vorschlägt.

Klar ist für Programmverantwortliche, dass die Steuerungsaufgabe Prävention von den zuständigen Leitungsstellen eingebracht und umgesetzt werden muss: „[...]Prävention muss Chef-Chefinnen-Sache sein“ (Expert_Prog, 64), so formuliert es der Vertreter von einer der Programmverantwortlichen. Die Mitwirkungsbereitschaft der Mitarbeiter_innen wird auf allen Ebenen als notwendig angesehen. Aber die Mitwirkung sollte sich nach Aussage der Programmverantwortlichen auf der überkommunalen Ebene auf die Beteiligung an der Umsetzung beschränken. Eine Mitarbeit an dem jeweiligen Konzept, der jeweiligen Art und Weise der Umsetzung sollte nicht vorgesehen werden. Klar ist für die Programmverantwortlichen also, dass die Steuerungsaufgabe Prävention *Top-down*-Strategien nach sich ziehen müsse:

„[D]as ist der wichtigste Präventionsstandard das muss vom top-down eingestellt werden (1) und wir haben jetzt Verwaltungsvorstandsvorlagen so dass niemand kein Stadtplaner niemand der fremdelt mit Jugendhilfe oder so kann jetzt sagen 'dat mach ich nich' (1) die werden einfach angewiesen über ihre Dezernenten über die Steuerungsgruppe sitzen aber auch da drinnen also äh äh das anweisen bedeutet jetzt nicht es ist alles scheiß autoritär sondern [...] sie haben die Chance das mitzuentwickeln aber sie können sich nicht rausziehen (1) aus der Nummer“ (Expert_Prog, 66-68).

a) Kostenspareffekte durch Sozialraumorientierung

Motiviert ist die kleinräumige Bearbeitung der Steuerungsaufgabe Prävention nicht nur von der Hoffnung auf eine passgenauere und effektivere Angebotsplanung. Damit verbunden wird vielmehr auch das Versprechen auf eine bessere Mittelverteilung:

„[S]o dass sie dann nach der Analyse der Gesamtstadt um zu sehen welche Bedarfe es in welchem Stadtteil gibt [...] dementsprechend die Mittel auch verschieben können“ (Expert_Berat, 111).

Mit einer solchen zielgenaueren Mittelverteilung werden zwei Dinge verbunden: Erstens eine konzeptionelle Neustrukturierung, die die ‚Einflussmöglichkeiten‘ auf den Sozialraum stärkt:

„[J]e stärker ich äh die Möglichkeit habe Mittel zu verschieben innerhalb einer Stadt um gemeinsame Konzepte zu erwirken (1) um so besser sind natürlich die Einwirkungsmöglichkeiten innerhalb des Sozialraums“ (Expert_Berat, 393).

Die erreichte Flexibilisierung in der Mittelverteilung erlaube zum einen die Erstellung von gemeinsamen Konzepten unterschiedlicher Fachbereiche einer Kommune, die die Problemlagen von Jugendlichen „mehrdimensional lösen“ (Expert_Berat, 391), d. h. beispielsweise unter Einbezug der Lebenslagen der Eltern, aber auch der strukturellen Bedingungen vor Ort. Zum anderen seien mit der besagten zielgenaueren Mittelverteilung langfristige Kostenspareffekte verbunden. Das Ziel sei es mit solchen frühzeitigen präventiven Angeboten, Sekundärmaßnahmen als Reaktion auf ‚Spätfolgen‘, zu verhindern, denn diese seien, „das teure dabei“ (vgl. Expert_Berat, 127).

Allerdings werden die Hoffnungen auf fachlich angemessenere Vorgehensweisen und die Hoffnung auf Spareffekte von unseren Gesprächspartner_innen auf Landesebene nicht gleichberechtigt diskutiert: Das Sparmotiv wird auf der Landesebene hinter das Fachlichkeitsmotiv zurückgestellt, auch wenn beide aufgerufen werden. Daher vertritt zum Beispiel ein Programmverantwortlicher die Position, dass die an dem von ihm vertretenen Landesprogramm teilnehmenden Kommunen ihre Teilnahme nicht von der Hoffnung auf Kostenspareffekte abhängig machen sollten: „[...] und das Ziel ist nicht primär wir sparen jetzt jede Menge Geld ein...“ (Expert_Berat, 101). Diese Hoffnung begegnet den Vertreter_innen der überkommunalen Ebene nach deren Aussage aber immer wieder. Der Vertreter einer anderen überkommunalen Institution sieht in einer solchen Hoffnung auf Kostenspareffekte aufseiten der teilnehmenden Kommunen das Ergebnis von entsprechenden Versprechungen seitens der Landespolitik. In Verbindung mit der Einführung präventiver Kinderschutzkonzepte habe diese immer wieder so argumentiert und von ‚Präventionsrenditen‘ gesprochen.

„[B]ei der Kraft [...] haben wir gesagt sie soll aufhören mit diesem Quatsch von Präventionsrenditen die gibt es nicht (1) nã also man macht das Ding nicht um die um eine Kostendämpfung bei Hilfen zur Erziehung oder irgendwas zu erreichen“ (Expert_Prog, 546).

Das Programm Sozialraumorientierung zielt auf eine kleinräumige, flexible Mittelverteilung auf Basis eines entsprechenden Monitorings ab. Negativen Entwicklungen auf kommunaler Ebene könne mit adäquaten, präventiven Angeboten begegnet werden (Fachlichkeit), die langfristig die kommunalen Haushalte entlasten könnten (Effizienz). Und diese Angebote seien am angemessensten auf Basis der Ergebnisse eines kleinräumigen Monitorings im kommunalen Raum zu platzieren und zu gestalten.

b) Prävention mit fallunspezifischen Hilfen und Intervention im Einzelfall?

Dem starken Fokus auf (primär-)präventiven Angeboten im Kontext der ASD-Arbeit steht nach Aussage unserer Gesprächspartner_innen allerdings eine Realität entgegen, die von einem hohen Interventionsdruck im Einzelfall geprägt sei (vgl. Expert_Über2_C, 476-478). Diese Interventionsorientierung stehe aber wiederum der angestrebten Präventionsorientierung gegenüber. Diese Darstellung vonseiten der Vertreter_innen auf der überkommunalen Ebene deckt sich auch mit den Aussagen unserer Interviewpartner_innen auf kommunaler Ebene, wo sich analoge Hinweise unter anderem im Kontext der Berichte zur Überlastung der kommunalen ASD finden (vgl. Kapitel 2.1.1).

Ein Programmverantwortlicher nimmt hier allerdings eine andere Position ein: Er hält die Trennung zwischen Prävention und Intervention für unangebracht, weil sie eine unangemessene Zuschreibung transportiere: Intervention würde als defizitorientierte Strategie eher abgelehnt, während Prävention als ressourcenorientierte Strategie eher befürwortet würde. Nur könne genau davon nicht die Rede sein, schließlich schleppe

„der Präventionsbegriff ja so äh diese inhärente Defizitorientierung mit sich rum (...) (1) nā also weil man stellt immer irgendwelche äh angeblichen Risikogruppen oder Risikolagen äh äh stellt man Menschen unter Generalverdacht sie könnten wie Eltern sie könnten ihre Kinder nicht erziehen“ (Expert_Prog, 124).

Das führt unseren Gesprächspartner nun nicht dazu, dass er präventive Arbeit an sich ablehnt. Er kritisiert aber die Verwendung des Begriffes. Im weiteren Gespräch betont er sogar, wie wichtig der Einsatz fallunspezifischer Angebote sei, die er der Sphäre (primär-)präventiver Hilfen zu-rechnet.

„[A]lso das ist also ein Infrastrukturprogramm und nicht nicht ein Programm was sich mit Risikogruppen äh befasst [...] ganz klar mit äh einem breiten Ansatz für alle Kinder und Jugendlichen“ (Expert_Prog, 126).

Vermieden werden soll hier das ‚Präventionsdilemma‘ des ‚Gießkanneneffekts‘: Indem Hilfen auf alle gleichmäßig verteilt werden, könnten besondere Bedarfe nicht berücksichtigt werden und Hilfen würden nicht von denen in Anspruch genommen, die sie benötigen. Gleichzeitig würden über die Stadt verteilte zielgruppenspezifische Angebote die Adressat_innen als Mitglieder der Problemgruppe stigmatisieren.

Als ein Positivbeispiel einer stigmatisierungsfreien Hilfe für alle Kinder- und Jugendlichen, die auch dort ankäme, wo sie gebraucht werde, nennt er eine Erziehungsberatung in der Kindertagesstätte. Diese könne von einer Mitarbeiter_in, die die Kinder kenne und in Ankomm- und Abholsituationen als Gesprächspartner_in für alle Eltern zur Verfügung stehe, durchgeführt werden. Aus diesen Kontakten könnten weitergehende Hilfen entstehen. Eine solche Hilfe sei gerade in benachteiligten Quartieren zu installieren und könne dort die allgemeine Qualität der Institutionen der frühen Bildung anheben und somit die Attraktivität der Kita vor Ort für alle Zielgruppen steigern. Eine weitere Erklärung, warum diese Hilfen „stigmatisierungsunanfällig“ (Expert_Prog 126) wären und warum sie nur in ausgewählten Sozialräumen installiert werden sollten, erfolgte im Interview nicht.

Die fallunspezifische Zugangsweise heben unsere Gesprächspartner_innen auch an anderer Stelle hervor. Sozialraumorientierung als Programm der Prävention meine immer eine Abkehr von der Einzelfallorientierung. Der Fokus gelte dem Sozialraum:

„[V]on daher kann man das nicht mit Ja oder Nein beantworten ob Prävention immer was mit Kontrolle zu tun hat aber ist natürlich schon der Versuch ähm eine Steuerungsmöglichkeit über (1) die Situation zu gewinnen (1) in der Sozialplanung (1) und da was wir beraten (1) ist das überhaupt nicht relevant (1) weil wir beraten ja keine Einzelfälle [...] wir beraten komplette Systeme [...] und gesamtstädtische Konstrukte (2) das hat ja mit dem Einzelfall gar nichts zu tun und ist von daher auch nicht gedacht als Kontrolle des Individuums (1)“ (Expert_Berat, 405-409).

Allerdings macht die Aussage unseres Gesprächspartners an dieser Stelle zugleich deutlich, dass die fallunspezifische Perspektive keine Abwendung vom Einzelfall per se mit sich bringen muss, wie das in der Fachdebatte durchaus an manchen Stellen nahegelegt wird (vgl. zum Begriff fallunspezifischer Hilfen Bestmann 2013). Präventive Angebote müssten gerade auch am Einzelfall ausgerichtet werden, wenn Instrumente, wie die in Nordrhein-Westfalen protegierten ‚Präventionsketten‘, greifen sollen, so unser Gesprächspartner. Diese zielten nach ihrem Selbstanspruch schließlich darauf, die gesamte Entwicklung von Kindern und Jugendlichen und somit eben gerade auch einzelne Kinder und ihre Lebenssituation in den Blick zu nehmen. Unser Gesprächspartner reagiert hier quasi indirekt auf die Kritik des Programmverantwortlichen, der in den vorherigen Zitaten zu Wort kam. Der Einwand, mit einer solchen fallunspezifischen Ausrichtung der Jugendhilfe sähen sich (potenzielle) Nutzer_innen noch einer größeren (staatlichen) Kontrolle ausgesetzt – so könne der Hinweis des Kollegen auf „Defizientorientierung“ und „Generalverdacht“ (Expert_Prog, 124) schließlich gelesen werden –, weist er damit zurück, dass ‚Situationen‘ in den Griff zu bekommen seien und nicht nur Einzelfälle (vgl. Exper_Berat, 405-409).

Die Kontroverse um eine Relationierung oder Konfrontation von Einzelfallhilfe(n) und fallunspezifischen Angeboten können wir an dieser Stelle und auf Basis unseres empirischen Materials nicht auflösen. Allerdings ist die Erkenntnis, dass im Feld keineswegs eine eindeutige Konfrontation konstruiert wird, wie manches Mal in der Fachdebatte, bereits von einiger Bedeutung für die zukünftige Diskussion um sozialraumorientierte Strategien und Maßnahmen. Was im Feld aber auch deutlich wird, ist, dass die Orientierung auf Einzelfallhilfen *oder* auf fallunspezifische

Angebote etwas mit unterschiedlichen Sprecherpositionen in der Jugendhilfe zu tun haben kann. Eine Vertreterin einer Fachabteilung auf Landesebene formuliert uns gegenüber: „[...] also das ist eben sehr unterschiedlich ob man das aus einer subjektiven Perspektive oder aus einer aus der Perspektive der Organisation anguckt“ (Expert_Über1_A, 90); und ihre ebenfalls anwesende Kollegin ergänzt: „politisch sozialräumlich und dann eben individuell lebensweltorientiert“ (Expert_Über1_B, 96). Fallunspezifische Angebote scheinen nach Einschätzung dieser Gesprächspartner_innen also gerade aus Leitungsperspektive und fachpolitischer Perspektive besonders attraktiv, während die alltägliche Praxis die Relevanz der Einzelfallhilfen in den Vordergrund rückt. Wenn sich dieser Eindruck bestätigt, hat das Konsequenzen für zukünftige Fachdiskussion, weil die Gegenüberstellung beider Perspektiven also übersieht, dass hier von unterschiedlichen Positionen aus gesprochen wird.

Was an dieser Stelle außerdem deutlich wird, ist, dass die Auseinandersetzung um die fallunspezifische Ausrichtung sozialraumorientierter Logiken und Vorgehensweisen unter Umständen die grundlegende Frage des Individualrechts auf eine Erziehungshilfe aufruft. Verbirgt sich hinter den konkreten Versuchen, Sozialraumorientierung als Prävention auszugestalten, nicht immer wieder der Versuch, das Recht auf Leistungen, das bisher das SGB VIII prägt, zu unterlaufen? Mit der fachlich sinnvollen Ausrichtung der Jugendhilfe auf generalisierte Hilfen, um Menschen frühzeitig Hilfe und Unterstützung anbieten zu können, kann ein solches Steuerungsinteresse, das auf die Unterhöhlung des Individualrechts, vor allem von Kostenspareffekten, abzielt, aber durchaus verbunden werden. Insofern ist, gerade auch mit Blick auf zukünftige Entwicklungen in der bundesdeutschen Jugendhilfe, sowohl sozialrechtlich als auch fachlich-konzeptionell das Verhältnis von Einzelfallhilfen und fallunspezifischen Angebote noch genauer zu durchleuchten.

2.3.3 Segregation und soziale Mischung

„[W]enn sie da zwei drei äh von den Bauten wenn die abgerissen würden in dem Stadtteil und wir hätten sozialen Wohnungsbau an anderer Stelle äh so viel Sozialarbeit können sie gar nicht machen“ (E_Expert, 301)

Die sozialkartografische Logik wird von den Programmverantwortlichen auf der Landesebene als direkte und angemessene Reaktion auf die räumliche Segregationsdynamik, also die räumlich ungleich verteilten Problemlagen in städtischen Kontext, verstanden: Erst mit einer kleinräumigen Platzierung von Angeboten und einer damit verbundenen kleinräumigen Finanzausweisung von kommunalen Mitteln könne dieser zunehmenden territorialen Ungleichheitsdynamik begegnet werden. Unsere Gesprächspartner_innen, seien es die Expert_innen auf der überkommunalen oder die Vertreter_innen der Jugendhilfe auf kommunaler Ebene, nahmen dabei direkt oder indirekt Bezug auf stadtsoziologische Diagnosen einer residentiellen Segregation¹¹ (vgl. Farwick 2012). Mit dieser wird die relative Ungleichverteilung von Wohnbevölkerungen in Bezug

¹¹ Auch wenn die Interviewpartner_innen nicht spezifisch von residentieller Segregation sprechen, kann davon ausgegangen werden, dass auf dieses Phänomen reagiert wird. Die Daten, die den Monitorings zugrunde liegen, beschreiben die Wohnbevölkerung.

auf spezifische Merkmale (u. a. Staatsbürgerschaft, Alter, Bezug von Transferleistungen) in bestimmten Gebieten im Verhältnis zur Gesamtstadt als „Projektion sozialer Unterschiede auf den Raum“ (Häußermann/Siebel 2004, S. 140) beschrieben. Neben der bloßen Feststellung einer solchen Ungleichverteilung, mit der soziale Ungleichheit räumlich übersetzt wird – diese bildet sich also in territorialen Grenzen, z. B. zwischen Wohnquartieren, bestimmten Bezirken oder auch nur zwischen einzelnen Straßenzügen ab –, werden sogenannte ‚Quartierseffekte‘ diskutiert (vgl. Kronauer/Vogel 2004). Darunter werden direkte Einflüsse des Wohnortes auf die alltägliche Lebensführung der dort lebenden Menschen verstanden. Ob die territoriale Häufung spezifischer Problemlagen jedoch einen solchen individuellen Effekt durch die ‚belastete Nachbarschaft‘ produziert, ist nach wie vor höchst umstritten. Zwar sind Effekte, wie die Postleitzahl von Wohnadressen, als benachteiligende Faktoren bei beruflichen Bewerbungsverfahren bekannt (vgl. Farwick 2012, S. 393; Bauder 2002), doch die Frage ist immer, ob solche offensichtlichen Quartierseffekte nur das Ergebnis, also quasi das Symptom von sozialen Effekten sind (der Ursache der Benachteiligung also). Jens Dangschat spitzt diese Kritik an einem möglichen Quartierseffekt in seiner Einschätzung zu, dass nicht die Spaltung der Wohnbevölkerung an sich mit der Segregationsdiagnose problematisiert werde, sondern die Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen an einem Ort (vgl. Dangschat 2007). Dass es zu einer solchen Konzentration kommt, ist nicht zuletzt das Ergebnis von wohnungspolitischen Entscheidungen der vergangenen Jahrzehnte und den damit verbundenen Dynamiken auf dem Immobilienmarkt (vgl. Häußermann/Siebel 2004, S. 147-148; Vollmer 2018).

Unsere Gesprächspartner_innen verweisen auf diese Diagnose einer residentiellen Segregation z. B. in der folgenden Art und Weise:

„[D]ie Chancen für die Kinder aus äh aus aus aus bildungsbenachteiligten Familien steigen wenn sie nicht in segregierten Gebieten leben beziehungsweise auch [nicht] in segregierten Institutionen unterrichtet werden oder in eine Kita gehen [...] da müssen wir aber wissen weil es sowohl in den Tageseinrichtungen als auch in den Schulen als auch im Umfeld klar sein muss sobald die Bildungserfolge oder die Berufserfolge sich nicht einstellen ziehen die Menschen weg (2)“ (E_Expert, 207-211).

Als Leidtragende werden also vor allem Kinder- und Jugendliche ausgemacht, deren Benachteiligung sich in segregierten Institutionen reproduzieren könne. Damit wird kein einfacher Quartierseffekt als Erklärung aufgerufen, sondern gerade auf die Effekte sozialer Positionierungen hingewiesen, die z. B. durch Bildungsprozesse veränderbar sind, aber häufig durch Bildungsprozesse auch weiter fixiert werden: Für den bundesdeutschen Kontext ist ja weithin bekannt, dass die Herkunft einen immensen Einfluss auf eine erfolgreiche oder weniger erfolgreiche Bildungskarriere hat. Reproduzieren Bildungsinstitutionen, wie die Kita oder die Schule, solche Privilegienstrukturen, sind sie an der Verstärkung residentieller Segregation beteiligt.

Der Experte auf überkommunaler Ebene setzt hier auf soziale Mischung in den städtischen Wohnquartieren. Außerdem hofft er eben auf den positiven Effekt von Bildung und Erziehung, wie ihn die pädagogischen und sozialen Angebote erzeugen könnten. Durchaus typisch für das

Konzept sozialer Mischung ist hierbei, dass Mittelschichtangehörige in den Fokus gerückt werden. Diese sollen entweder zu einem Zuzug in Gebiete bewegt werden, in denen viele Menschen in benachteiligten Lebenssituationen wohnen, oder sie sollen von einem Wegzug aus diesen Gebieten abgehalten werden, indem soziale Infrastrukturen geschaffen werden, die auch für diese Gruppen interessant sind:

„[S]o also das ist also ein Infrastrukturprogramm und nicht nicht ein Programm was sich mit Risikogruppen äh befasst ABER in dem alten Sinne Ungleiches ungleich behandeln das heißt immer für alle was machen aber nicht die Gießkanne [...] sondern ähm äh ganz klar mit äh einem breiten Ansatz für alle Kinder und Jugendlichen der stigmatisierungsunanfällig ist und man dann aber sagt im Sinne individueller Förderung brauchen diese jetzt müssen wir die Ressourcen da noch mal konzentrieren aber bitte nach Möglichkeit in sozial-durchmischt genutzten Settings“ (Expert_Prog: 126).

Weiter fokussiert der Experte dies in Bezug auf Bildungsinstitutionen (Kita und Grundschule), denen auch er eine tendenziell segregationsverstärkende Funktion zuschreibt:

„[K]itas als Segregationsverstärker im eh schon segregierten Sozialraum ist ein großes Thema auch Grundschulen (1) so und dafür das wäre zum Beispiel so was wo wir mehr soziale Durchmischung versuchen wollen zu erreichen durch Qualitätsentwicklung dass die Kitas so attraktiv werden auch dass auch Mittelschichtseltern äh da keine Sorge mehr haben müssen dass ihr Kind nicht anständig gefördert wird“ (Expert_Prog, 130).

Soziale Mischung wird also zu einem zentralen Ziel präventiver Strategien im Programm Sozialraumorientierung, womit durchaus eine Mittelschichtorientierung betont wird. Das zeigt das Vorhaben, Stadtteile durch bauliche Maßnahmen (wieder) aufzuwerten, eine Vorgehensweise, die in Stadtentwicklungsprogrammen der jüngeren Vergangenheit eine große Rolle gespielt hat (z. B. Bundesprogramm *Soziale Stadt*), aber auch das Bestreben, eine Aufwertung der sozialen Infrastruktur voranzutreiben. Ziel ist es, den Rückzug der mittelschichtorientierten Bevölkerungsteile möglich zu vermeiden bzw. diese Gruppen wieder in Regeleinrichtungen zurückzubringen. Was das konkret bedeuten kann, verdeutlicht ein Gesprächspartner uns gegenüber:

„[W]ir haben über ein Förderprogramm in den letzten drei Jahren im (2) in dem Stadtteil in [Name der Stadt] (1) ein in Führungszeichen so genannten ‚Quartierskümmerer‘ finanziert da geht es um drei Wohnhäuser (1) die wenn man sich das zum ersten mal anguckt total fürchterlich aussehen alte Bausubstanz aus den sechziger Jahren (2) aufgrund der Mieten (1) ausschließlich von Sozialhilfeempfängern bewohnt und von drei Seiten durch große Straßen (1) von Grünflächen und vom Rest der Stadt abgetrennt (1) ja und es war feststellbar die die drei Wohnblöcke sind zu hundert Prozent also zum großen Teil im Besitz der städtischen Wohnungsbaugesellschaft (1) und die Menschen die dort wohnten wollten wenn es irgendwie geht wenn es die finanziellen Möglichkeiten zuließen nur aus diesen drei Wohnblöcken wegziehen [...]“ (Expert_Verw 269).

Was residentielle Segregation als soziale Entmischung zunächst einmal bedeutet, wird hier greifbar: In einem Wohnquartier, das offensichtlich in einem baulich schlechten Zustand und zusätzlich baulich abgeschottet ist, entwickelt sich eine Dynamik selektiver Abwanderung. Eher mittelschichtorientierte Anwohner_innen resp. eben Bewohner_innen, deren „finanziellen Möglichkeiten [es] zuließen“, ziehen weg oder haben vor, dies zu tun. Mit dem Instrument der „Quar-

tierskümmerer“ soll dieser Prozess unterbrochen werden. Die ‚Quartierskümmerer‘ als Ausdruck der hier eingenommenen, spezifischen sozialraumorientierten Vorgehensweise gingen mit den verbliebenen Bewohner_innen ins Gespräch, so berichtet uns der Experte. Aus diesen Gesprächen sei der Bedarf an Beratungsangeboten, an Hilfen bei der Vermittlung in die Kindertagesbetreuung, an Nachbarschaftshilfen, an einem interkulturellen Fest sowie an Treffpunkten in einem Nachbarschaftsgarten deutlich geworden. Auf diese Bedarfe habe man reagiert und daher sei das Projekt ein Erfolg:

„[M]ittlerweile ist es so dass Menschen die aus diesem Quartier weggezogen sind zu Festen zu Besuch waren und jetzt wieder dahin ziehen möchten“ (Expert_Verw: 273).

Die erhoffte soziale Mischung wird hier also über den Wiedereinzug vormaliger Bewohner_innen angestrebt. Und dies könne gelingen, denn mit dem Projekt der ‚Quartierskümmerer‘ habe sich

„das Lebensumfeld die unmittelbaren Lebensumstände [...] einfach spürbar verbessert die sind total begeistert und ich war letztes Jahr da und da da ist eine total positive Stimmung ich möchte nicht wissen wie das da vor fünf oder zehn Jahren ausgesehen hat (1) so und das ist für mich also da ist der Teilhabegedanke (1) oder die die Teilhabe oder die Teilnahme an einem an einem sozialen Leben einfach das hat funktioniert mit einer Umsteuerung“ (Expert_Verw: 277-279).

Die Einschätzung unseres Gesprächspartners in Bezug auf den erhofften Erfolg, was eine soziale Mischung angeht, insbesondere seine Formulierung von der ‚spürbaren Verbesserung‘ der ‚Lebensumstände‘, wird für den bzw. die Zuhörer_in allerdings erst verständlich, wenn eine vorherige Aussage ebenfalls mit einbezogen wird. Das Projekt habe nämlich, so der Experte im Gespräch vorher, ganz explizit keine sozialstrukturellen Nöte beheben können:

„[D]a ist die finanzielle Not der Menschen dem ist nicht begegnet worden“ (Expert_Verw 277).

Sozialraumorientierung im Kontext residentieller Segregation wird hier also in ein Instrument der Förderung lokaler Gemeinschaftlichkeit übersetzt. Die Verbesserung der Lebensumstände meint hier durchaus die Etablierung gewisser Zusatzangebote, hier vor allem von Beratungsangeboten, aber nicht den Auf- oder Ausbau infrastruktureller Angebote, die bauliche Verbesserung des von ihm beschriebenen schlechten Hausbestandes oder gar eine politische Auseinandersetzung um die Verbesserung der Lebenslagen von Bewohner_innen. Soziale Arbeit wird zum Aktivierungsmotor sozialer Kohäsion, so ließe sich formulieren – allerdings ohne die strukturelle Dimension sozialer Ausschlussmechanismen anzugehen (Baubestand, Mieten, Immobilienpreise, öffentliche Infrastruktur etc.).

Mit diesem Fokus auf einer Aktivierung lokaler Gemeinschaftlichkeit, ohne zusätzliche sozialstrukturelle Maßnahmen, schließt die von unserem Gesprächspartner skizzierte Projektlogik an die Logik sozialarbeiterischer und sozialpädagogischer Angebote im Kontext jüngerer Stadtentwicklungsprogramme an. Am bekanntesten ist in diesem Zusammenhang sicherlich das Programm *Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C)*, das das Bundesprogramm *Soziale Stadt* begleitete. Auch hier waren die Anteile von E&C auf die Aktivierung

von Kohäsionskräften und Kooperationsdynamiken beschränkt – bauliche Maßnahmen, infrastrukturelle Projekte oder sozialstrukturell wirksame Ausgleichshilfen waren nicht vorgesehen.

Dass damit ein Dilemma entsteht, eine unzureichende Situation, ist unseren Gesprächspartner_innen allerdings durchaus bewusst. Ein anderer Experte auf der überkommunalen Ebene sieht den dringenden Bedarf, administrativ auf Entmischungs- und Mischungsprozesse einzuwirken. Vor dem Hintergrund einer Projektevaluation, die feststellte, dass z. B. Kinder in Armutslagen in einer stärker segregierten Kindertageseinrichtung höheren Sprachförderbedarf hätten als in einer heterogenen Einrichtung, zieht ein kommunaler Experte den Schluss:

„[D]ann geht es am Ende des Tages auch irgendwann darum zu sagen äh verändere ich Zusammensetzungen verändere ich bin ich in der in der Stadtentwicklung unterwegs wo ich für eine andere äh Mischung im so/ äh im im Stadtteil Sorge Sorge ich in Schulen für eine andere Zusammensetzung“ (Expert_E 153).

Diese andere Zusammensetzung könne man nur über städtebauliche Maßnahmen erreichen:

„[E]s geht eher darum zu sagen wie kriege ich denn eine heterogene Mischung in der Stadt hin oder äh unterschiedliche attraktive äh äh ähm äh Wohnungen“ (E_Expert, 209).

Bauliche und infrastrukturelle Vorgehensweisen seien dabei erfolgreicher und nachhaltiger als die Aktivierung kleinräumiger Kohäsionskräfte:

„[D]eshalb haben wir beiden sehr stark zum zum Beispiel auch auf infrastrukturelle Stadtentwicklungsaspekte äh noch mal abgehoben bestimmte Dinge verändern sich (2) massiv über äh (2) über infrastrukturelle Veränderungen deutlich mehr als jedes soziale Projekt was ich anstoße“ (E_Expert, 297).

Ob städtebaulich soziale Mischung tatsächlich gesteuert werden kann, ist nun allerdings zumindest so lange fraglich, so lange nicht auch die Immobilien- und Mietpreise stärker reguliert werden; ganz abgesehen davon, dass die räumliche Nähe unterschiedlicher sozialer Gruppen durchaus kleinräumige Konfliktpotenziale erhöhen und daher Nachbarschaften auch überfordern kann (vgl. Dangschat/Alisch 2014). Ebenso ist bisher nicht klar, wie Verdrängungsprozesse durch aufwertende städtebauliche Maßnahmen verhindert werden können: Wird ein Stadtteil in den Augen potenzieller Bewohner_innen attraktiver, kann das durchaus dazu führen, dass die bisherigen Bewohner_innen durch neue, zahlungskräftige Mieter_innen oder Besitzer_innen verdrängt werden.

Während den Expert_innen die Frage der tatsächlichen städtebaulichen Steuerungsmöglichkeit sozialer Mischung weniger präsent scheint, nehmen sie Aufwertungseffekte durchaus als positive Nebeneffekte hin. Werden benachteiligte Bevölkerungsgruppen z. B. durch Um- oder Rückbau verdrängt (vgl. Holm 2010; Marcuse 1986) und kommt es im Rahmen solcher Prozesse zur Ansiedlung neuer Gruppen, hat das aus Sicht mancher Expert_innen durchaus Vorteile:

„[W]ir hatten zum Beispiel mal ein Riesenneubaugebiet in im Stadtteil Bergling dort oben was mittlerweile und Gott sei Dank wieder abgerissen worden ist [...] äh da sind also Hochhäuser hingesetzt worden und das führte dazu dass Sozialhilfeempfänger und Jugendhilfeempfänger aus dem ganzen Landkreis hier eingezogen sind und wir hatten auf einmal äh ja man man muss

schon sagen tatsächlich ein Brennpunkt dort oben äh auch daraus hat man gelernt dass man [...] auf eine sozialverträgliche Lösung achtet ja nicht jetzt irgendwelche äh Wohnkomplexe äh auf die Wiese stellen [...] und die Stadt hat also in den letzten Jahren ähm mehrere Neubaugebiete ausgewiesen [...] es geht vorwiegend um Ein- und Zweifamilienhäuser äh da gab es ein Baukindergeld und eine besondere Förderung um auch Leute nach F-Stadt zu holen [...] um auch ich sage eine bestimmte von Qualität von Leuten hier reinzuholen und zu vermeiden andere nicht hier reinzuholen“ (F_Expert, 124-126).

Durch den Abriss der Wohnhäuser und den nachfolgenden Wegzug bestimmter Bewohner_innen hat sich die Kommune bestimmter sozialpolitischer Problemlagen entledigt, und damit sich die problematisierte Situation nicht mehr wiederholt, investiert F-Stadt auch in die gewünschten Bevölkerungsgruppen.

Das Programm Sozialraumorientierung dient, z. B. als Instrument der kleinräumigen Aktivierung, ebenso der Gestaltung gesellschaftlicher Raumordnungen wie die städtebauliche Intervention mit dem Ziel der Aufwertung bestimmter Stadtteile. Wie in anderen sozialpolitischen Kontexten lässt sich auch an dieser Stelle daher davon sprechen, dass die Strategie der Aktivierung – hier als Aktivierung kleinräumiger Stadtteilbevölkerungen – eine Pädagogisierung der Sozialpolitik befördert (vgl. Kessl 2019; zur ‚Pädagogisierung der Stadtplanung‘ vgl. Homuth 1985). Zugleich mündet Soziale Arbeit aber auch hier wieder in Dynamiken einer Territorialisierung des Sozialen ein, wie sie im Vorigen bereits beschrieben wurde (vgl. Kapitel 2.3.1): Sie unterstützt die Regierung kleinräumiger Einheiten als Adressat_innen politischer Steuerung: Die Ausrichtung des eigenen Tuns gilt daher einer territorial vermessenen Gruppe (z. B. Stadtteilbevölkerung) und nicht (mehr primär) einer einzelnen Person (z. B. einem Kind) resp. einer kleinen Lebensgemeinschaft (z. B. einer Familie).

3 Das Programm Sozialraumorientierung: Perspektiven und offene Fragen

Sebastian Dirks und Fabian Kessl

Die Arbeit mit Widersprüchen und Paradoxien wird immer wieder als Kennzeichen sozialpädagogischer Professionalität ausgemacht: z. B. als Arbeit mit der gleichzeitigen Anforderung von Nähe und Distanz oder mit der widersprüchlichen Gleichzeitigkeit von Hilfe und Kontrolle bzw. Hilfe und Herrschaft. Vergewissert man sich dieses Sachverhalts, könnte der Umgang mit Sozialraumorientierung aufseiten der Feldakteur_innen die Vermutung nahe legen, auch sie sähen sich mit grundlegenden Widersprüchen konfrontiert. Sozialraumorientierung wird im Feld sowohl als eine Neusteuerung der kommunalen Jugendhilfe vonseiten der Leitung, also *top-down*, verstanden als auch als eine Hinwendung der Jugendhilfe zu den (potenziellen) Nutzer_innen, um aus diesem Kontakt vor Ort heraus bedarfsgerechter agieren zu können, also eher als Bewegung des *bottom-up*. Strukturanalog werden sowohl kleinräumige Zuschnitte eines kommunalen Areals auf Basis administrativer Planungsgrößen oder eine datenbasierte Sozialkartographie (kleinräumiges Monitoring) als sozialraumorientierte Reorganisation präsentiert, also eine objektivierende Vorgehensweise bei der Identifizierung von Zuständigkeitsarealen des ASD, als auch die Orientierung an den subjektiven Lebenswelten der Nutzer_innen. Doch eine solche Einschätzung, Sozialraumorientierung stelle einen weiteren, professionell zu bearbeitenden Widerspruch im Feld Sozialer Arbeit dar, erweist sich als vorschnell. Im Unterschied zu den Widersprüchen und Paradoxien, mit denen es die Fachkräfte in der Jugendhilfe alltäglich zu tun haben, sind die Widersprüche in Bezug auf die Sozialraumorientierung nicht zuletzt Ausdruck der konzeptionellen Unbestimmtheit des Programms Sozialraumorientierung. Trotz der Gemeinsamkeiten, die die Feldakteur_innen, auch aus den unterschiedlichen Sprecherpositionen – der kommunalen Ebene, und hier vonseiten der ASD-Mitarbeiter_innen wie der Leitungskräfte, und der überkommunalen Ebene –, in ihrem Verständnis dessen, was Sozialraumorientierung meint, aufweisen, bleibt die bemerkenswerte konzeptionelle Unbestimmtheit des Programms Sozialraumorientierung. Das hat Folgen – positive wie negative.

Die fast durchgehende positive Aufladung des Programms Sozialraumorientierung (‚Sozialraumorientierung ist gut‘) kann offensichtlich Spielräume der fachlichen Auseinandersetzung in den Kommunen eröffnen. So gelingen Kooperationen unter dieser Überschrift, zwischen öffentlichen und freien Trägern, aber auch zwischen Jugendamt und anderen pädagogischen Organisationen, wie Schulen und Kindertagesstätten, weil sie im kleinräumigen Zuschnitt und in der kleinräumigen Zuständigkeit einen gemeinsamen Ansatzpunkt sehen. Negative Konsequenzen kann die konzeptionelle Unbestimmtheit des Programms Sozialraumorientierung aber ebenfalls mit sich bringen, weil z. B. faktische Differenzen nicht begrifflich in Kontrast gebracht werden (können). Der faktische Unterschied zwischen subjektiven Lebensräumen der (potenziellen) Nutzer_innen und den administrativen Planungsräumen, die in der Kommunaladministration oft

Priorität haben, wird unter der gemeinsamen Überschrift der Sozialraumorientierung unter Umständen unsichtbar gemacht oder es setzt sich die administrative Logik auf Kosten der subjektiven Perspektiven durch. Das hat auch System: Sozialraumorientierung hat sich nicht umsonst seit den 1990er-Jahren in einer bemerkenswerten Geschwindigkeit in der bundesdeutschen Jugendhilfe, aber auch darüber hinaus etabliert. Der Grund dafür ist nicht zuletzt, dass das Programm Sozialraumorientierung aufgrund seiner konzeptionellen Unbestimmtheit eine Omnipotenz an den Tag legen kann, die (1) der überkommunalen Ebene die Möglichkeit einer indirekten Steuerung der Kommunen in Aussicht stellt – weil sie trotz aller kommunalen Selbstverwaltung bestimmte Indikatoren als Zielgrößen kommunaler Sozialpolitik über das Programm Sozialraumorientierung in die Kommunen hineinzutragen versucht; (2) den Leitungskräften in den Kommunen eine Präventionsrendite verspricht – auch wenn sie diese eher mittel- bis langfristig annehmen; und (3) die Fachkräfte tendenziell überzeugt, weil sie es als Etablierung und Stabilisierung einer gemeinsamen fachlichen Haltung verstehen (können) – unabhängig davon, ob Sozialraumorientierung als spezifisches Handlungskonzept über Fortbildungsveranstaltungen erst in der Kommune implementiert wird oder das professionelle sozialpädagogische Selbstverständnis per se als sozialraumorientiert verstanden wird.

Das Programm Sozialraumorientierung dockt semantisch und konzeptionell aber auch an viele fachliche und theoretische Traditionen an, was einen weiteren Grund für die breite Rezeption und fast ausschließlich positive Aufladung des Programms Sozialraumorientierung darstellt. Die öffentliche Jugendhilfe stärker zu den Menschen zu bringen, ist eine Forderung, die unter anderem mit Perspektiven der Adressaten- und Nutzerorientierung korrespondiert, aber auch mit fachlichen Traditionen, wie der ‚Gehstruktur‘ oder den Stadtteilbezügen in der Gemeinwesenarbeit.

Menschen frühzeitig Angebote und Hilfen anzubieten, bevor ausgeprägte Problemlagen in Familien zu bewältigen sind oder sogar eine Kindeswohlgefährdung zu befürchten ist, kann angesichts der gesetzlichen Verpflichtung zur Entwicklungsförderung und zur Erziehung eigenverantwortlicher und gemeinschaftsfähiger Persönlichkeiten (§ 1, SGB VIII) fachlich prinzipiell an sich auch nur überzeugen. Bedarfe von den (potenziellen) Nutzer_innen und ihrer Lebenssituation und Lebenslage aus zu denken, nimmt darüber hinaus konzeptionell die vielfache Kritik an ausschließlich institutionalisierten Kategorisierungen auf. Die Liste der Anschlüsse, die das Programm Sozialraumorientierung zumindest semantisch an fachliche Traditionen nimmt, ließe sich noch um einige Aspekte mehr verlängern. Die offensichtliche Problematik des Programms Sozialraumorientierung ist allerdings, dass aufgrund seiner konzeptionellen Unbestimmtheit solche Bezüge relativ unverbunden nebeneinander stehen: Sozialraumorientierung ist eben präventiv und adressatenorientiert, stadtteilbezogen und kleinräumig steuernd, professionelles Selbstverständnis und antiinstitutioneller Impuls. Diese konzeptionellen Widersprüche kennzeichnen die Wissens- und Deutungsmuster im Prozess der Umsetzung des Programms Sozialraumorientierung im Feld der Jugendhilfe. Damit gerät das Programm Sozialraumorientierung in Gefahr, seinen fachlichen Fokus zu verlieren. Daher überrascht es auch nicht, wenn manche Kommunen in Nordrhein-Westfalen das Programm Sozialraumorientierung als Modernisierungsstrategie der

kommunalen Jugendhilfe oder als Instrument zu deren Reorganisation ablehnen, weil sie darin keinen Gewinn für ihre Arbeit sehen – oder sogar eher eine Einmischung in ihre kommunalen Angelegenheiten (z. B. durch die überkommunale Ebene via Landesprogramme) befürchten oder Steuerungsversuche ihrer Leitung unterstellen, mit denen diese eigene Interessen verfolgt (z. B. eine generelle Kostenersparnis), die den fachlichen Interessen der ASD-Mitarbeiterschaft eher entgegen stehen. Zugleich eröffnet die konzeptionelle Unbestimmtheit den Feldakteur_innen Anschlüsse auf allen Ebenen – und macht das Programm in seiner Umsetzung auch zu einem erfolgreichen Beratungs- und Fortbildungsprodukt für die externen und privaten Beratungsinstitute, z. B. in Nordrhein-Westfalen. Daher lehnen auch nur einzelne Kommunen resp. ASD das Programm Sozialraumorientierung als fachlichen Entwicklungshorizont insgesamt ab, ansonsten findet das Programm prinzipielle Zustimmung, wenn auch einzelne Aspekte, insbesondere der Spargedanke, abgelehnt werden. Aber auch die indirekten Steuerungsversuche werden immer wieder als Einflussnahme des Landes skeptisch in den Blick genommen.

Das Programm Sozialraumorientierung konkretisiert sich erst im Feld der alltäglichen Sozialen Arbeit – und nimmt dabei teilweise eine sehr unterschiedliche Gestalt an. Entscheidend für die Ausprägungsgestalt ist auf der einen Seite die jeweilige kommunale Konstellation – bestimmt durch die kommunalpolitischen und -administrativen Prioritäten und Entscheidungsspielräume, aber auch beeinflusst von den jeweiligen Trägerstrukturen, der Präsenz von Nutzervertretungen und Fachkräftebündnissen und deren fachpolitischen Positionen. Auf der anderen Seite ist die Position der jeweiligen Sprecher_innen für die Deutung und Ausgestaltung bestimmend: Ob ein_e ASD-Mitarbeiter_in über Sozialraumorientierung spricht oder ein_e Landesvertreter_in, macht, trotz aller gemeinsamen positiven Bezüge, einen deutlichen Unterschied, ohne dass damit unterstellt würde, dass unter den Sprecher_innen auf einer Ebene (z. B. allen ASD-Mitarbeiter_innen) eine einheitliche Position eingenommen würde.

Die Programmziele der Dezentralisierung, der Partizipation und der Aktivierung finden sich in den Umsetzungs- und Übersetzungsversuchen, also der Konkretion des Programms Sozialraumorientierung, immer wieder. Sie erweisen sich aber als unterschiedlich relevant, wie sich im Fall der nordrhein-westfälischen Kommunen gezeigt hat. Auch hier schlägt also das Prinzip der konzeptionellen Unbestimmtheit wieder durch: Das Programmziel der Dezentralisierung war in den untersuchten Kommunen z. B. durchgehend von Bedeutung, während die Ziele der Partizipation und der Aktivierung teilweise keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielten. Präventiv wiederum sollten die mit dem Programm Sozialraumorientierung verbundenen Vorgehensweisen und Maßnahmen in allen Kommunen sein, folgt man den Positionen der Feldakteur_innen. Interessant ist in diesem Zusammenhang mit Blick auf die Wissens- und Deutungsmuster der überkommunalen und kommunalen Ebene nun, dass sich – korrespondierend zu den Programmzielen, und trotz der mit ihnen wiederum verbundenen konzeptionellen Unbestimmtheit, zwei charakteristische Momente in den Deutungsmustern wiederfinden: Sozialraumorientierung wird mit (1) einem Prinzip der territorialen Kleinräumigkeit verbunden – das korrespondiert mit dem Programmziel der Dezentralisierung, und (2) mit der Praxis eines interinstitutionellen Netzwerks. Fragt man also abschließend danach, was die Umsetzungs- und Übersetzungsversuche des

Programms Sozialraumorientierung im Kontext der ASD in Nordrhein-Westfalen ausmacht, lässt sich trotz der konzeptionellen Unbestimmtheit festhalten: Sozialraumorientierung meint eine Ausrichtung des fachlichen Tuns und dessen Organisation im kleinräumigen Kontext und im Zusammenspiel von unterschiedlichen Akteur_innen. Diese Feststellung hebt die Feststellung konzeptioneller Unbestimmtheit nicht auf und kann daher auch keinen konzeptionellen Kern in den Umsetzungs- und Übersetzungspraxis des Programms Sozialraumorientierung identifizieren, aber sie markiert den kleinsten gemeinsamen Nenner, der doch existiert. Das zeigt gerade auch die Kritik am Programm Sozialraumorientierung. Insbesondere die ländlichen Kommunen begreifen dieses als (groß-)städtisch geprägt und daher als eher unpassend für ihren Kontext. Schließlich enge die Kleinräumigkeit die fachliche Perspektive ein. Der ASD-Alltag mache hier oft einen weiteren Blick, über den Horizont der eigenen Gemeinde hinaus, in die Nachbarkommune notwendig, weil dort z. B. passendere oder vielfältigere Angebote vorhanden sind. Hier müssten organisationale Strukturen also durchaus eher ‚weiträumiger‘ gedacht werden und nicht kleinräumig.

Kritische Einschätzungen, wie diese, sind im Feld präsent, werden aber in der Fachdebatte nur bedingt wahrgenommen. Das hat einerseits damit zu tun, dass sich die Fachdebatte teilweise mit den Legitimationsstrategien der Beratungsinstitute, die ein Produkt zu verteidigen haben, überlappt; die Fachdebatte also programmatisch durchsetzt ist und analytisch zu wenig scharf gestellt. Andererseits verhindert die konzeptionelle Unbestimmtheit des Programms Sozialraumorientierung dessen klare kritische Reflexion. Das zeigt unter anderem die Praxis des Netzwerks. Obwohl diese verblüffenderweise die (potenziellen) Nutzer_innen fast durchgehend außen vorlässt, finden sich in den Kommunen fast nur positive Einschätzungen hierzu. Dass Kooperationen das professionelle Tun stabilisieren und verbessern können, ist geteilter Wissensbestand und empirisch auch bestätigt. Dass ein Programm, wie die Sozialraumorientierung, das auf Partizipation setzt, aber in einer spezifischen Praxis, die (potenziellen) Nutzer_innen unberücksichtigt lässt, ist doch bemerkenswert. Die Netzwerke sollen als Hilfestruktur für die Nutzer_innen wirksam werden, doch deren Mitsprache und Teilnahme ist nicht vorgesehen.

Ein weiteres Beispiel für die weitgehend fehlende kritische Reflexion des Programms Sozialraumorientierung findet sich in Bezug auf die Präferenz für eine Niedrigschwelligkeit und eine ‚Gehstruktur‘, also die Präsenz der Jugendhilfe, wie im vorliegenden Fall des ASD, vor Ort (im Stadtteil). Dieses Näherrücken an die Adressat_innen setzt nicht nur die Schwelle für potenzielle Nutzer_innen herunter, sondern auch die Schwelle für die Fachkräfte. Nach dem Motto, ‚wenn ich schon mal in der Nähe bin, kann ich doch auch mal reinschauen‘, ist in dieser Nähe auch ein Aspekt der sozialen Kontrolle, vielleicht teilweise sogar ein Aspekt der Überwachung eingelagert. Diese symbolisiert sich unter anderem darin, dass im Monitoring wie im Instrument der frühen Hilfen alle Bewohner_innen eines ‚Sozialraums‘ in den Blick des ASD geraten (können). Wenn ein kleinräumiges Monitoring, wie von unseren Gesprächspartner_innen beschrieben, die Anzahl adipöser Kinder als Marker für eine notwendige sozialraumorientierte Prävention misst, wird in sehr spezifischer Weise eine Normabweichung gemessen und ein Defizit beschrieben.

Der entsprechende ‚Bedarf‘ für ein Präventionsprojekt wird aus dieser Differenz zur vorab angelegten Norm abgeleitet, nicht aber aus den subjektiven Bedürfnissen der (potenziellen) Nutzer_innen.

Das Programm Sozialraumorientierung ist fast allseits präsent, das gilt für die Fachdebatte wie das konkrete Feld der Jugendhilfe, im vorliegenden Fall fokussiert als Blick auf die öffentliche Jugendhilfe (ASD). Diese Omnipräsenz wird aber mit einer konzeptionellen Unbestimmtheit und damit auch einer fehlenden Fokussierungs- und Differenzierungsmöglichkeit erkauft. Insofern ist die Situation im Feld gegenwärtig von dem immensen Modernisierungs- und Effizienzversprechen auf der einen Seite gekennzeichnet, das mit dem Programm Sozialraumorientierung verbunden wird, und der fast beliebigen Nutzung von Programmbestandteilen und -aspekten auf der anderen Seite, die die Vergleichbarkeit der Entwicklungsprozesse in Kommune 1 mit Kommune 2 fast verunmöglicht.

Sozialraumorientierung ist gegenwärtig im Feld sowohl kommunale Strategie für die Reorganisation der Jugendhilfe und Konzept zur erhofften Reduzierung der Kosten in der Jugendhilfe als auch kleinräumige Umbaustrategie der Angebotsstrukturen, Konzept für den Aufbau von Angeboten durch die öffentliche Jugendhilfe vor Ort oder fachliche Haltung, die der sozialpädagogischen Professionalität generell unterstellt wird. Gelingt es im Angesicht dieser konzeptionellen Vagheit in Zukunft nicht, das Programm Sozialraumorientierung entweder konzeptionell erkennbarer auszuformulieren resp. zu fokussieren oder die unterschiedlichen Strategien, Instrumente, Methoden und Ausgangsannahmen, die damit verbunden werden, unter alternativen Überschriften zu differenzieren und auch miteinander zu konfrontieren, bleibt zu befürchten, dass der Reflexions- und Handlungsimpuls, den das Programm Sozialraumorientierung setzen kann, tendenziell verpufft. Das zeigen die Bemühungen der Landesprogramme um ein kleinräumiges Monitoring. So wichtig und hilfreich eine solche Sozialberichterstattung nämlich sein kann, vorausgesetzt der Datenschutz findet dabei ausreichende Berücksichtigung, so darf sie zugleich die Expertisen der Fachkräfte nicht übersehen machen oder diese als subjektivistisch abtun. Erst wenn die Leitungs- wie Fachkräfte sozialkartographische Befunde mit ihrem Wissen und den Erfahrungen der ASD-Mitarbeiter_innen in Bezug setzen (können) und so ihre Möglichkeiten, die Lebenssituationen und Lebenslagen der Leute mit den Anschlüssen und Bezügen an das Programm Sozialraumorientierung verbessern, ohne ihre professionellen Ermessensspielräume zu verlieren, kann ein Verfahren wie das kleinräumige Monitoring überzeugend eingesetzt werden.

Literatur

- Alisch, Monika/May, Michael (Hrsg.) (2015): ‚Das ist doch nicht normal ...!‘ Sozialraumentwicklung, Inklusion und Konstruktionen von Normalität, Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich.
- Arnold, Rolf (1983): Deutungsmuster. Zu den Bedeutungselementen sowie den theoretischen und methodologischen Bezügen eines Begriffs. In: Zeitschrift für Pädagogik 29, Nr. 6, S. 893-912.
- Bauder, Harald (2002): Neighbourhood Effects and Cultural Exclusion. In: Urban Studies 39, Nr. 1, S. 85-93.
- Becker, Gerd/Simon, Titus (Hrsg.) (1995): Handbuch Aufsuchende Jugend- und Sozialarbeit, Weinheim: Juventa.
- Bestmann, Stefan (2013): Finden ohne zu suchen, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Bestmann, Stefan (2015): Sozialraumorientierung und Inklusion – Chancen für die Kinder- und Jugendhilfe?! In: P-INK – Projekt Inklusion/Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.): Inklusion und Sozialraumorientierung – Theoretische Grundlagen – Beispiele aus der Praxis, Berlin: DRK, S. 35-53, drk-wohlfahrt.de/uploads/tx.../P-INK_Inklusion_und_Sozialraumorientierung.pdf (Zugriff: 04. März 2019).
- Bindel-Kögel, Gabriele/Seidenstücker, Barbara (2017): Ergebnisse der Fallerhebung in den beteiligten Jugendämtern. In: Münder, Johannes/Bindel-Kögel, Gabriele/Hoffmann, Helena/Lampe, Wiebke/Schöne, Reinhold/Seidenstücker, Barbara (2017): Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz. Entwicklungen und Perspektiven des professionellen Handelns bei Kindeswohlgefährdung, 1. Auflage, Weinheim, Bergstr: Beltz Juventa, S. 123-188.
- Budde, Wolfgang/Cyprian, Gudrun/Früchtel, Frank (2007): Sozialer Raum und Soziale Arbeit: theoretische Grundlagen, Wiesbaden: Springer VS.
- Dangschat, Jens S. (2007): Wohnquartiere als Ausgangspunkt sozialer Integrationsprozesse. In: Kessler, Fabian/Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): Territorialisierung des Sozialen. Regieren über soziale Nahräume, Opladen: Barbara Budrich, S. 255-272.
- Dangschat, Jens S./Alisch, Monika (2014): Soziale Mischung – die Lösung von Integrationsherausforderungen? In: Gans, Paul (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration, Hannover: Forschungsberichte der ARL 3, S. 200-218.
- Dewe, Bernd/Otto, Hans-Uwe (2001): Profession. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hrsg.): Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik, Neuwied: Luchterhand, S. 1399-1423.

- Dirks, Sebastian/Kessler, Fabian/Lippelt, Maike/Wienand, Carmen (2016): Urbane Raum(re)produktion. Soziale Arbeit macht Stadt, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Duyvendak, Jan (2004): Spacing Social Work? Möglichkeiten und Grenzen des Quartiersansatzes. In: Kessler, Fabian/Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): Soziale Arbeit und Soziales Kapital. Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit, Wiesbaden: Springer VS, S. 157-168.
- Farwick, Andreas (2012): Segregation. In: Eckardt, Frank (Hrsg.): Handbuch Stadtsoziologie, Wiesbaden: Springer VS, S. 381-419.
- Fegter, Susann/Andresen Sabine (2019): Erziehung und Bildung in der Kindheit. In: Kessler, Fabian/Reutlinger, Christian (Hrsg.): Handbuch Sozialraum. Grundlagen für den Bildungs- und Sozialbereich, Wiesbaden: Springer VS, S. 401-418.
- Glaser, Barney/Strauss, Anselm (1998). Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung, Göttingen: Hans Huber.
- Goldenbaum, Andrea (2013): Implementation von Schulinnovationen. In: Rürup, Matthias/Borrmann, Inka (Hrsg.): Innovationen im Bildungswesen. Analytische Zugänge und empirische Befunde. Educational Governance 21, Wiesbaden: Springer VS, S. 149-172.
- Grunow, Dieter (1983): Interorganisationsbeziehungen im Implementationsfeld und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung und die Zielerreichung politischer Programme. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Implementation politischer Programme II, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 142-167.
- Gudula Kaufhold/Jens Pothmann (2017): Knapp 45.800 Kindeswohlgefährdungen im Jahr 2016 – jedes dritte 8a-Verfahren durch Jugendämter bestätigt Gefährdungsverdacht. In: KomDat 20, Nr. 2/3, S. 1-5.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (2004): Der Segregationsbegriff. In: Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter: Stadtsoziologie. Eine Einführung, Frankfurt aM./New York: Campus, S. 139-161.
- Helbig, Marcel/Jähnen, Stefanie (2018): Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Discussion Paper P 2018–001, <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2018/p18-001.pdf> (Zugriff: 29. Nov. 2018).
- Hinte, Wolfgang/Treeß, Helga (2007): Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe – Theoretische Grundlagen, Handlungsprinzipien und Praxisbeispiele einer kooperativintegrativen Pädagogik, Weinheim: Juventa.
- Homuth, Karl (1985): Pädagogisierung des Stadtteils. In: Ästhetik und Kommunikation 59/1985, S. 78-85.

- Kessler, Fabian/Krasmann, Susanne (2019): Sozialpolitische Programmierungen. In: Kessler, Fabian/Reutlinger, Christian (Hrsg.): Handbuch Sozialraum. Grundlagen für den Bildungs- und Sozialbereich, Wiesbaden: Springer VS, S. 277-298.
- Kessler, Fabian/Otto, Hans-Uwe (Hrsg.) (2004): Soziale Arbeit und Soziales Kapital. Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit, Wiesbaden: Springer VS.
- Kessler, Fabian/Reutlinger, Christian (2010): Sozialraum. Eine Einführung, Wiesbaden: Springer VS.
- Kleining, Gerhard (1995): Lehrbuch entdeckende Sozialforschung. Band I: Von der Hermeneutik zur qualitativen Heuristik, Weinheim: Beltz.
- Kronauer, Martin/Vogel, Berthold (2004). Erfahrung und Bewältigung sozialer Ausgrenzung in der Großstadt. Was sind Quartierseffekte, was Lageeffekte? In: Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 203-234.
- Landhäußer, Sandra/Kessler, Fabian/Ziegler, Holger (2006): Sozialraum. In: Dollinger, Bernd/Raithel, Jürgen (Hrsg.): Aktivierende Sozialpädagogik. Ein kritisches Glossar, Wiesbaden: Springer VS, S. 191-216.
- Landhäußer, Sandra/Ziegler, Holger (2011): Zur Empirie sozialräumlich orientierter Sozialer Arbeit – Soziales Kapital messen. In: Oelerich, Gertrud/Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): Empirische Forschung und Soziale Arbeit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65-76.
- Marcuse, Peter (1986): Abandonment, gentrification, and displacement. The linkages in New York City. In: Smith, Neil/Williams, Peter (Hrsg.): Gentrification of the City, Boston: Allen & Unwin, S. 153-177.
- Meisel, Dirk (1997): Zwischen Restriktion und Anpassungsflexibilität. Die kommunale Implementation wohnungspolitischer Förderprogramm 1991-1994 in Sachsen-Anhalt und Sachsen im Kontext von Umbruch und Interessensvermittlung, Opladen: Leske und Budrich.
- Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen – MGFFI (Hrsg.) (2010): Kindeswohlgefährdung – Ursachen, Erscheinungsformen und neue Ansätze der Prävention, Düsseldorf: MGFFI, S. 23-47, www.fbts.de/fileadmin/fbts/Dokumente/Kindeswohlgefaehrdung_NRW.pdf (Zugriff: 04. März 2019).
- Mössner, Samuel (2012): Die Soziale Stadt im Blickwinkel des Neo-Institutionalismus. In: Geographische Zeitschrift 100, Nr. 2, S. 103-120.
- Najam, Adil (1995): Learning from the literature on policy implementation: a synthetic perspective, Laxenburg: IIASA Working Paper, S. 95-61.

- O'Toole, Laurence (1986): Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. In: *Journal of Public Policy* 6, Nr. 2, S. 181-210.
- Otto, Hans-Uwe/Ziegler, Holger (2004): Sozialraum und sozialer Ausschluss (I + II). In: *neue praxis* 34, Nr. 2/3, S. 117-135 und S. 271-291.
- Owen, John M./Rogers, Patricia J. (1999): *Program evaluation. Forms and approaches*, London: Sage.
- Palumbo, Dennis J./Calista, Donald J. (Hrs.) (1990): *Implementation and the policy process. Opening up the black box*, New York et al: Greenwood Press.
- Pant, Hans Anand/Vock, Miriam/Pöhlmann, Claudia/Köller, Olaf (2008): Offenheit für Innovationen. Befunde aus einer Studie zur Rezeption der Bildungsstandards bei Lehrkräften und Zusammenhänge mit Schülerleistungen. In: *Zeitschrift für Pädagogik* 54, Nr. 6, S. 827-845.
- Reutlinger, Christian (2010): Kooperation und Konkurrenz im Sozialraum – Betrachtung der gebietsbezogenen Kooperationskonferenzen der Stadt Zürich auf Basis der Denkfigur zur Gestaltung des Sozialraums. In: Reutlinger, Christian (Hrsg.): *Transdisziplinäre Sozialraumarbeit. Grundlegungen und Perspektiven des St. Galler Modells zur Gestaltung des Sozialraums*, Berlin: Frank und Timme, S. 89-114.
- Rossi, Peter H./Freeman, Howard. E. (1993): *Evaluation: A systematic approach*, 5. Auflage, Newbury Park, CA: Sage.
- Sabatier, Paul A. (1986): Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. In: *Journal of Public Policy* 6, 1, S. 21-48.
- Santen, Eric van/Seckinger, Mike (2003): *Kooperation. Mythos und Realität einer Praxis. Eine empirische Studie zur interinstitutionellen Zusammenarbeit am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe*, Opladen: Leske und Budrich.
- Seidenstücker, Barbara/Weymann, Markus (2017): Entwicklungen im Kinderschutz – eine sekundärstatistische Analyse. In: Münder, Johannes/Bindel-Kögel, Gabriele/Hoffmann, Helena/Lampe, Wiebke/Schone, Reinhold/Seidenstücker, Barbara (2017): *Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz. Entwicklungen und Perspektiven des professionellen Handelns bei Kindeswohlgefährdung*, 1. Auflage, Weinheim: Beltz Juventa, S. 108-122.
- Seithe, Mechthild/Heintz, Matthias (2014): *Ambulante Hilfe zur Erziehung und Sozialraumorientierung. Plädoyer für ein umstrittenes Konzept der Kinder- und Jugendhilfe in Zeiten der Nützlichkeitsideologie*, Opladen, Berlin und Toronto: Barbara Budrich.
- Strübing, Jörg (2014): *Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung eines pragmatistischen Forschungsstils*, 3. Auflage, Wiesbaden: Springer VS.

Thiersch, Hans (2002): Ressourcen und Probleme in der Lebenswelt. Fragen zu flexiblen und integrierten Hilfen“. In: IGFH (Hrsg.): Forum Erziehungshilfen 8, Nr. 3, Jugendhilfe Ost, S. 176-186.

Vollmer, Lisa (2018): Strategien gegen Gentrifizierung, Stuttgart: Schmetterling.

Wiesner, Reinhard (2019): Recht und Finanzierung als strukturierendes Element des Sozialraums. In: Kessl, Fabian/Reutlinger, Christian (Hrsg.): Handbuch Sozialraum. Grundlagen für den Bildungs- und Sozialbereich, Wiesbaden: Springer VS, S. 299-319.

Wollmann, Hellmut (1980): Implementationsforschung – eine Chance für kritische Verwaltungsforschung? In: Hellmut Wollmann (Hrsg.): Politik im Dickicht der Bürokratie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-48.

Ziegler, Holger (2010): Erreichen die Frühen Hilfen ihre Zielgruppe? Diskussion erster Ergebnisse der Evaluation Sozialer Frühwarnsysteme in NRW und des Programms Schutzengel Schleswig-Holstein. In: IzKK-Nachrichten 1/2010, S. 12-17.

Über die Autor_innen



Foto: von Heyden
/ BUW, 2018

Prof. Dr. Fabian Kessl

Fragen der Sozialraumforschung und der Sozialraumarbeit stehen im Zentrum der Forschungs- und Lehrtätigkeiten von Fabian Kessl, der seit 2018 als Hochschullehrer an der Bergischen Universität Wuppertal am Institut für Erziehungswissenschaft tätig ist (vorher in der gleichen Funktion von 2008 bis 2018 am Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik der Universität Duisburg-Essen). Seine entsprechenden wissenschaftlichen Aktivitäten dokumentieren sich in unterschiedlichen Forschungsprojekten und Publikationen, unter anderem dem *Handbuch Sozialraum* (2019), den *Schlüsselwerken der Sozialraumforschung* (2008) und dem Lehrbuch *Sozialraum* (2010), in gemeinsamer Autorschaft mit Christian Reutlinger (St. Gallen).



Hannah Obert, M.A.

Seit 2017 begleitet Hannah Obert das Projekt in allen Phasen von der Erhebung und Auswertung der Daten bis zur Darstellung der Ergebnisse. Inzwischen ist sie Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik der Universität Duisburg-Essen. Ihr Forschungsschwerpunkt ist die qualitative Adressat_innenforschung. Hier hat sie sich in letzter Zeit mit der Verschränkung von Wohnungslosigkeit und Geschlecht auseinandergesetzt.



Dipl. Päd. Sebastian Dirks

Im Zentrum der Forschungstätigkeit von Sebastian Dirks stehen Fragen zu Theorie und Praxis Sozialer Arbeit in einer urbanisierten Gesellschaft. Dies umfasst Perspektiven auf Adressat_innen und Nutzer_innen (Raumaneignungen und städtische Konflikte), Organisation von Hilfestrukturen und (sozial)politische Thematisierungen des Raumes sowie insbesondere Soziale Arbeit als professionelle Akteurin in der Gestaltung von sozialen Räumen.

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW)

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) wurde mit Unterstützung des für Wissenschaft zuständigen Ministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen im September 2014 als eigenständiger, gemeinnütziger Verein mit Sitz in Düsseldorf gegründet. Aufgabe und Ziel des FGW ist es, in Zeiten unübersichtlicher sozialer und ökonomischer Veränderungen neue interdisziplinäre Impulse zur gesellschaftlichen Weiterentwicklung zu geben und politische Gestaltungsoptionen für die Gewährleistung sozialer Teilhabe in einer sozial integrierten Gesellschaft zu entwickeln. Durch die Organisation innovativer Dialogformate und die Förderung zukunftsorientierter Forschungsprojekte will das Forschungsinstitut die Vernetzung von Wissenschaft, Politik und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen vorantreiben und den zielgruppengerechten Transfer neuer Forschungsergebnisse gewährleisten.

Weitere Informationen zum FGW finden Sie unter: www.fgw-nrw.de

Der Themenbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“

Vorbeugende Sozialpolitik zielt darauf ab, die Entstehung und Verfestigung sozialer Problemlagen durch wirkungsorientierte Interventionen, den Aufbau von „Präventionsketten“ und eine bessere Verzahnung der Regelsysteme nach Möglichkeit bereits im Vorfeld zu verhindern, anstatt die daraus resultierenden Defizite nachträglich zu kompensieren. Zentrale Aufgabe des Themenbereichs „Vorbeugende Sozialpolitik“ des FGW ist es, das in den verschiedenen Handlungsfeldern vorhandene Handlungs- und Erfahrungswissen systematisch zu bündeln und aufzubereiten, die konkreten Spannungsfelder und Dilemmata zu analysieren, innerhalb derer sich vorbeugende Sozialpolitik bewegt, und die Ergebnisse dieser Arbeit in einen fruchtbaren Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft einzuspeisen. Durch die Förderung kleinerer und größerer Forschungsprojekte sowie durch geeignete Dialogformate will der Themenbereich dazu beitragen, für die verschiedenen beteiligten Akteure und Professionen eine gesicherte Wissensgrundlage und einen gemeinsamen Orientierungs- und Bezugsrahmen zu schaffen.

Weitere Informationen zum Profil und zu den aktuellen Aktivitäten des Themenbereichs finden Sie unter:

www.fgw-nrw.de/sozialpolitik
